

Bruselas, 6.12.2012
COM(2012) 722 final

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

Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal

{ SWD(2012) 403 final}
{ SWD(2012) 404 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal

1. INTRODUCCIÓN

El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo pidió al Consejo y a la Comisión que desarrollasen sin dilación métodos concretos para mejorar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, también en relación con terceros países, y que informaran al respecto antes del final de junio de 2012. En abril, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que se hacía eco de la necesidad urgente de actuar en este ámbito.

El 27 de junio de 2012, como primera respuesta, la Comisión adoptó una Comunicación¹ (en lo sucesivo, «la Comunicación de junio») en la que exponía una idea general de cómo se puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y cómo pueden reducirse el fraude y la evasión, mediante una mejor utilización de los instrumentos existentes y la adopción de las propuestas de la Comisión pendientes. En dicho documento también se señalaron los ámbitos en los que una mayor acción o coordinación legislativa beneficiaría a la UE y a los Estados miembros, y se demostró el valor añadido que representa el trabajo conjunto contra el problema cada vez más acuciante que suponen el fraude y la evasión fiscales.

En la Comunicación de junio se anunciaba la preparación, para antes de que finalice 2012, de un plan de acción con medidas concretas para reforzar la cooperación administrativa y apoyar el desarrollo de la actual política de buena gobernanza, y se trataban las cuestiones más generales de interacción con los paraísos fiscales y de lucha contra la planificación fiscal agresiva y otros aspectos, como los delitos relacionados con la fiscalidad.

En el presente plan de acción, la Comisión presenta las iniciativas que ya ha adoptado, las nuevas iniciativas que pueden completarse este año, las iniciativas planificadas para el próximo año y las que exigen un plazo más amplio. Al establecer la secuencia de dichas iniciativas, la Comisión ha velado por no sobrecargar a los Estados miembros y por tener en cuenta su capacidad para realizar las acciones necesarias.

En esencia, el presente plan de acción contiene acciones prácticas que pueden aportar resultados concretos a todos los Estados miembros y servir de apoyo, en particular, a los Estados miembros a los que se han dirigido recomendaciones específicas por

¹ COM(2012) 351 final de 27.6.2012: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre formas concretas de reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal, también en relación con terceros países.

país² acerca de la necesidad de reforzar la recaudación de impuestos, en el contexto del ejercicio del Semestre Europeo 2012.

Se ha consultado a los Estados miembros y a las partes interesadas sobre el contenido del plan de acción y de las prioridades que deben darse a cada uno de sus componentes. El plan tiene en cuenta sus puntos de vista. El mensaje más contundente de los Estados miembros versaba sobre la necesidad de dar la máxima prioridad a las acciones que ya se están realizando y a la aplicación y la ejecución de la legislación recientemente adoptada sobre cooperación administrativa y lucha contra el fraude fiscal. Los Estados miembros también hicieron hincapié en la necesidad de adoptar rápidamente las propuestas pendientes en el Consejo, así como en prestar especial atención a la lucha contra el fraude y la evasión en lo relativo al IVA^{3, 4}.

El futuro trabajo en los ámbitos mencionados se guiará por la necesidad de reducir los costes y la complejidad de los sistemas fiscales tanto para los contribuyentes como para las administraciones tributarias. En el caso de los contribuyentes, la reducción de los costes y de la complejidad fomentará un mayor respeto de sus obligaciones fiscales. En cuanto a las administraciones tributarias, el desarrollo y el pleno uso de herramientas automatizadas y de técnicas de gestión del riesgo liberarán recursos humanos y presupuestarios que podrán concentrarse en alcanzar los objetivos fijados.

La Comisión también continuará promoviendo el uso más eficaz por parte de todos los Estados miembros de herramientas informáticas prácticas en lo relativo a todos los impuestos. Asimismo, promoverá un enfoque más coordinado entre impuestos directos e indirectos y entre la fiscalidad y las aduanas, haciendo el uso adecuado de los programas Fiscalis y Aduana con el fin de mejorar la comunicación y promover una puesta en común más sistemática de las mejores prácticas y herramientas en su caso. Ello puede ayudar a mejorar la eficacia de las auditorías y las inspecciones y reducir la carga que recae sobre los contribuyentes.

Todas las medidas que en el presente documento se propone que asuma la Comisión son coherentes y compatibles con el actual marco financiero plurianual (MFP) (2007-2013) y con el nuevo MFP propuesto (2014-2020).

² Se han dirigido recomendaciones específicas por país a Bulgaria, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Italia, Lituania, Malta y Polonia. Cabe destacar que a los Estados miembros que actualmente se benefician de una ayuda financiera con cargo a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) o en virtud de lo dispuesto en el artículo 143 del Tratado se les recomienda que apliquen las medidas establecidas en sus respectivas decisiones de aplicación y especificadas con más detalle en sus memorandos de acuerdo y, en su caso, en sus posteriores addenda. Se trata de Grecia, Irlanda, Portugal y Rumanía.

³ Conclusiones del Consejo de diciembre de 2011 (doc. 9586/12; FISC 63, OC 213).

⁴ Informe del ECOFIN al Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales (doc. 16327/12, FISC 166, ECOFIN 949) y Conclusiones del Consejo sobre la Comunicación de la Comisión de 13.11.2012 (doc. 16051/12, PRESSE 465, PR CO 60).

2. MEJOR USO DE LOS INSTRUMENTOS EXISTENTES E INICIATIVAS DE LA COMISIÓN QUE DEBEN HACERSE AVANZAR

El fraude y la evasión fiscales tienen una importante dimensión transfronteriza. Los Estados miembros solo pueden abordar eficazmente ese problema si trabajan juntos. Por consiguiente, la mejora de la cooperación administrativa entre las administraciones tributarias de los Estados miembros es un objetivo clave de la estrategia de la Comisión en este ámbito. Ya se han tomado una serie de medidas importantes a este respecto.

1. *Nuevo marco de la cooperación administrativa*

Tras las propuestas formuladas por la Comisión en los pasados dos años, el Consejo ha adoptado un nuevo marco en materia de cooperación administrativa⁵. Esta serie de nuevos instrumentos legislativos sienta las bases para el desarrollo de nuevas herramientas e instrumentos por parte de la Comisión y los Estados miembros. La Comunicación de junio pone de relieve que los Estados miembros aún no los utilizan de manera eficaz y completa. Los Estados miembros han de garantizar una aplicación y ejecución completas y eficaces de dichos instrumentos, procediendo en particular a un mejor intercambio de información.

2. *Cerrar los resquicios en materia de fiscalidad del ahorro*

Con la adopción de las enmiendas propuestas por la Comisión a la Directiva sobre la fiscalidad del ahorro⁶ se permitirá que se cierren los resquicios existentes en la misma y que, de ese modo, mejore la eficacia de dicho instrumento. Ello ayudará a los Estados miembros a garantizar una mejor y más eficaz fiscalidad de los rendimientos transfronterizos del ahorro. Ahora es el turno del Consejo de adoptar dicha propuesta y de confiar un mandato de negociación a la Comisión para conseguir los correspondientes cambios en los acuerdos existentes sobre fiscalidad del ahorro con terceros países. La gran mayoría de los Estados miembros han señalado este asunto como una gran prioridad. Por tanto, la Comisión insta al Consejo a adoptar estas propuestas sin demora.

3. *Proyecto de acuerdo contra el fraude y de cooperación en materia fiscal*

Del mismo modo, la Comisión pide al Consejo que firme y concluya el proyecto de acuerdo de lucha contra el fraude y de cooperación fiscal entre la UE y sus Estados miembros y Liechtenstein, que presentó al Consejo en 2009⁷, así como que adopte el proyecto de mandato para iniciar negociaciones similares con otros cuatro terceros

⁵ Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas (DO L 84 de 31.3.2010, p. 1); Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1); Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1); Reglamento (UE) n° 389/2012 del Consejo, de 2 de mayo de 2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2073/2004 (DO L 121 de 8.5.2012, p. 1).

⁶ COM(2008) 727 final, de 13.11.2008.

⁷ COM(2009) 644 final, de 23.11.2009, y COM(2009) 648 final, de 23.11.2009.

países vecinos. Ello permitirá que la Comisión negocie acuerdos que garanticen que todos los Estados miembros disponen de los mismos instrumentos de lucha contra el fraude y de elevados niveles de transparencia e intercambio de información.

4. *Mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA*

El 31 de julio de 2012 la Comisión presentó una propuesta de mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA⁸. De adoptarse, esta propuesta permitirá a la Comisión autorizar muy rápidamente a un Estado miembro a que adopte medidas de excepción de carácter temporal para hacer frente a casos de fraude súbito y masivo que tengan importantes repercusiones financieras. Se insta al Consejo a que adopte sin demora esta propuesta, a la que ha calificado como altamente prioritaria.

5. *Aplicación optativa del mecanismo de inversión del sujeto pasivo del IVA*

La Comisión presentó en 2009 una propuesta relativa a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo del IVA a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude⁹. Solamente se aprobó la parte de la propuesta relativa a los derechos de emisión de gases de efecto invernadero¹⁰, que lo fue en marzo de 2010. La adopción de la parte restante de dicha propuesta permitiría a todos los Estados miembros aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo en las mismas condiciones a aquellos sectores en que representa la herramienta más eficaz contra el fraude conocido como «carrusel», en vez de adoptar excepciones individuales a la Directiva del IVA que podrían repercutir de manera negativa en la lucha contra el fraude en otros Estados miembros.

6. *Foro de la UE sobre el IVA*

Tanto las empresas como las autoridades fiscales reconocen que el actual sistema del IVA no solo es vulnerable al fraude sino que su gestión entraña una carga excesiva. Con vistas a mejorar la gobernanza del IVA a escala de la UE, la Comisión ha decidido crear un Foro de la UE sobre el IVA¹¹. En dicha plataforma de diálogo los representantes de las empresas grandes, medianas y pequeñas, y las autoridades tributarias pueden intercambiar puntos de vista sobre los aspectos transfronterizos prácticos de la administración del IVA, además de identificar y debatir las mejores prácticas que pudieran contribuir a racionalizar la gestión del sistema del IVA, con el propósito de reducir los costes de cumplimiento, al tiempo que se garantizan los ingresos del IVA. La Comisión solicita a los Estados miembros que su participación sea lo más amplia posible para que el Foro de la UE sobre el IVA alcance sus objetivos.

⁸ COM(2012) 428 final, de 31.7.2012.

⁹ COM(2009) 511 final, de 29.9.2009.

¹⁰ Directiva 2010/23/UE del Consejo, de 16.3.2010, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas prestaciones de servicios susceptibles de fraude (DO L 72 de 20.3.2010, p. 1).

¹¹ Decisión de la Comisión, de 3 de julio de 2012, por la que se crea el Foro de la UE sobre el IVA (2012/C 198/05).

3. NUEVAS INICIATIVAS DE LA COMISIÓN

Junto con este plan de acción, la Comisión presenta una serie de nuevas iniciativas que responden a algunas de las necesidades indicadas en la Comunicación de junio. Dichas iniciativas constituyen una respuesta inmediata a las necesidades indicadas para garantizar una política coherente respecto de los terceros países, mejorar el intercambio de información y hacer frente a determinados comportamientos fraudulentos.

7. *Recomendación relativa a las medidas destinadas a alentar a los terceros Estados a aplicar normas mínimas de buena gobernanza en el ámbito fiscal*

A juicio de la Comisión, la situación actual consiste en que los Estados miembros reconocen el daño potencial y real causado por los territorios que no cumplen las normas mínimas de buena gobernanza en el ámbito fiscal, entre los que se encuentran territorios que habitualmente son considerados paraísos fiscales.

Todos los Estados miembros han respondido de forma distinta a esta situación. Teniendo en cuenta las libertades de que disponen para actuar en el mercado interior, las empresas pueden establecer mecanismos con dichos territorios a través del Estado miembro cuya reacción sea más débil. A resultas de ello, la protección general de los ingresos fiscales de los Estados miembros solo puede ser tan eficaz como sea la reacción del Estado miembro menos estricto. Además de suponer una merma de las bases impositivas de los Estados miembros, ello también pone en peligro la equidad de las condiciones de competitividad de las empresas y, en último lugar, constituye una distorsión del mercado interior.

Con el fin de luchar contra este problema, la Comisión recomienda la adopción por los Estados miembros de una serie de criterios para identificar a los terceros países que no reúnen las normas mínimas de buena gobernanza en materia fiscal y de una «batería» de medidas relativas a terceros países, según si cumplen o no dichas normas o se han comprometido a hacerlo. Estas medidas abarcan la posible inclusión en una lista negra de los territorios que no cumplan las normas, y la renegociación, suspensión o conclusión de los convenios de doble imposición. Para evitar la promoción de los negocios con terceros países incluidos en la lista negra, la Comisión pide a los Estados miembros que adopten acciones complementarias adicionales, si bien respetando plenamente el Derecho de la UE.

Además, los Estados miembros deberían plantearse el envío *ad hoc* de expertos en comisión de servicios para ayudar a las administraciones tributarias de los terceros Estados que se comprometan a respetar las normas mínimas pero necesiten asistencia técnica.

Esta recomendación es un primer paso importante de orden práctico con el fin de armonizar los enfoques de los Estados miembros respecto de los territorios que no aplican las normas mínimas en el ámbito en cuestión. Para evaluar la necesidad de posibles nuevas iniciativas, la Comisión reevaluará el enfoque de los Estados miembros y las acciones en este ámbito en un plazo de tres años tras la adopción de la Recomendación.

8. *Recomendación sobre la planificación fiscal agresiva*

La Comisión considera que es preciso garantizar que la carga impositiva se comparta equitativamente con arreglo a las opciones de cada uno de los gobiernos. En la actualidad, algunos contribuyentes pueden utilizar métodos complejos, a veces artificiales, que tienen el efecto de desplazar su base imponible a otros territorios dentro o fuera de la Unión. Al actuar de ese modo, los contribuyentes sacan partido de las incoherencias de las legislaciones nacionales para asegurarse de que determinados componentes de la renta no se someten a imposición en ningún lado o bien para explotar las diferencias entre los tipos impositivos. Al pagar impuestos, las empresas pueden tener una repercusión importante y positiva sobre el resto de la sociedad. Por tanto, puede considerarse que la planificación fiscal agresiva vulnera los principios de la responsabilidad social de las empresas¹². Por consiguiente, son necesarias medidas concretas para solucionar dicho problema.

Si todos los Estados miembros adoptaran medidas concretas tendentes a resolver ese tipo de problemas, mejoraría también el funcionamiento del mercado interior. En vistas de todo ello, la Comisión recomienda que los Estados miembros actúen conjunta y eficazmente en este ámbito.

Más específicamente, se alienta a los Estados miembros a incluir una cláusula en los convenios sobre doble imposición celebrados con otros Estados miembros de la UE y con terceros países para resolver un tipo específico identificado de doble no imposición. La Comisión también recomienda que se utilice una norma general común contra las prácticas abusivas. Ello ayudaría a mantener la coherencia y la eficacia en un ámbito en que la práctica de los Estados miembros varía considerablemente.

Las Directivas fiscales de la UE (Directivas sobre el pago de intereses y cánones, sobre fusiones, y sobre sociedades matrices y filiales) permiten ya a los Estados miembros aplicar mecanismos de salvaguardia contra las prácticas abusivas. Los Estados miembros pueden utilizar estas posibilidades para evitar la planificación fiscal abusiva sin dejar de respetar la legislación de la UE.

Además, la Comisión tiene la intención de contribuir al trabajo en foros fiscales internacionales, tales como la OCDE, para abordar las complejidades de la imposición del comercio electrónico gracias a la elaboración de las normas internacionales adecuadas.

9. Creación de una plataforma de buena gobernanza fiscal

La Comisión tiene previsto establecer una plataforma de buena gobernanza fiscal compuesta de expertos de los Estados miembros y de representantes de las partes interesadas que la ayude a preparar su informe sobre la aplicación de las dos recomendaciones y en su trabajo sobre la planificación fiscal agresiva y la buena gobernanza en materia fiscal.

10. Mejoras en el ámbito de las prácticas perjudiciales en materia de fiscalidad de las empresas y ámbitos afines

¹²

Comunicación sobre una estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas, COM (2011) 681 final de 25.10.2011.

De conformidad con cuanto se expone anteriormente y tal como se ha indicado ya en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012¹³, la Comisión recuerda la urgente necesidad de dar un nuevo impulso al trabajo que se está efectuando actualmente en el contexto del Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas¹⁴ («el Código»).

Durante los últimos años se ha ido haciendo cada vez más difícil avanzar y obtener resultados tangibles en el Grupo del Código de Conducta, encargado de evaluar las medidas fiscales que pueden estar incluidas en el ámbito de aplicación del Código¹⁵. Esto se debe en parte al hecho de que se abordan cuestiones cada vez más complejas, pero también a la necesidad de depurar y precisar los resultados esperados, el calendario de los mismos y los medios de supervisión de su aplicación.

Por consiguiente, la Comisión pide a los Estados miembros que estudien medidas para mejorar la eficacia en el logro de los objetivos originales del Código, lo que puede hacerse planteando más rápidamente ante el Consejo determinados asuntos cuando se necesiten decisiones políticas urgentemente, por ejemplo. El Grupo del Código de Conducta también examina actualmente la cuestión de las incoherencias respecto de las que son necesarias soluciones rápidas. Si las soluciones para eliminar las incoherencias no son aprobadas y aplicadas de acuerdo con unos plazos claros, la Comisión está dispuesta, en su caso, a presentar propuestas de medidas legislativas en su lugar.

Además, la Comisión actuará en aquellos casos en que las Directivas existentes ofrezcan oportunidades de planificación fiscal agresiva o impidan soluciones adecuadas al permitir la doble no imposición¹⁶. Debe también intensificarse el trabajo respecto de los regímenes fiscales especiales aplicables a los expatriados y a las personas ricas, que son perjudiciales para el buen funcionamiento del mercado interior y reducen la recaudación fiscal global.

Por su parte, la Comisión seguirá ayudando a los Estados miembros a garantizar la promoción efectiva del Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas en terceros países seleccionados, así como a promover la competencia leal en materia fiscal en todo el mundo, negociando disposiciones de buena gobernanza en los acuerdos pertinentes con terceros países y ayudando a los países en desarrollo en consonancia con la política vigente de la Comisión en materia de fiscalidad y desarrollo¹⁷.

11. Portal «NIF en EUROPA»

La Comisión presenta también hoy un nuevo instrumento práctico para mejorar la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa.

¹³ Anexo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012: «Políticas fiscales favorables al crecimiento en los Estados miembros y mejor coordinación fiscal en la UE», COM(2011) 815 final, vol. 5/5, anexo IV, punto 3.1.

¹⁴ DO C 2 de 6.1.1998, p. 2.

¹⁵ DO C 99 de 1.4.1999, p. 1.

¹⁶ En este contexto, se hace referencia al punto 4.1.1.

¹⁷ COM(2010) 163 final de 21.4.2010.

Para que el intercambio de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros sea eficaz, es esencial la correcta identificación de los contribuyentes. La Comisión lanza oficialmente hoy la nueva aplicación «NIF en EUROPA». Gracias a esta aplicación se pueden consultar muestras de documentos oficiales de identidad que contienen los correspondientes números nacionales de identificación fiscal (NIF). Por tanto, permite que cualquier tercero, y, en particular, las instituciones financieras, identifiquen y registren más rápida, sencilla y correctamente los NIF en las relaciones transfronterizas. Además, por medio de un sistema de control en línea similar a VIES (sistema de intercambio de información sobre el IVA) se puede comprobar si la estructura o el algoritmo de un NIF son correctos. Esta nueva aplicación podría ser un primer paso hacia un tratamiento más coherente de los NIF a escala de la UE (véase el apartado 4.2.1 más adelante) y contribuir a que el intercambio automático de información sea más eficaz.

12. Formularios normalizados para el intercambio de información en el ámbito de la fiscalidad

La Directiva 2011/16/UE, adoptada el 15 de febrero de 2011, prevé la adopción de modelos de formularios para el intercambio de información previa solicitud, así como para el intercambio espontáneo de información, notificación e información de retorno. La Comisión ha adoptado hoy un Reglamento de ejecución en el que se establecen dichos formularios normalizados, lo que aumentará la eficacia y la eficiencia del intercambio de información. La Comisión también ha desarrollado una aplicación informática para estos modelos de formularios en todas las lenguas de la UE que ya se ha puesto a disposición de los Estados miembros y que se implantará a partir del 1 de enero de 2013.

13. Un eurodesnaturalizante para el alcohol completa o parcialmente desnaturalizado

Las modificaciones que se adoptarán en diciembre en el ámbito de los desnaturalizantes¹⁸ contemplan una formulación común de la UE acerca de la desnaturalización completa del alcohol. Su objetivo principal es reducir las posibilidades de fraude. También se pretende simplificar y armonizar las cargas administrativas que recaen sobre los movimientos lícitos, reducir los costes de fabricación y mejorar el acceso de los productores de alcohol desnaturalizado al mercado (en la UE y a escala mundial). Se analizará si podría aplicarse el mismo enfoque, con resultados similares, en relación con el alcohol parcialmente desnaturalizado.

¹⁸

Reglamento de la Comisión (CE) nº 3199/93, de 22 de noviembre de 1993, relativo al reconocimiento mutuo de procedimientos para la desnaturalización completa del alcohol a efectos de su exención de los impuestos especiales (DO L 288 de 23.11.1993, p. 12).

4. INICIATIVAS Y ACCIONES FUTURAS QUE CONVIENE LLEVAR A CABO

4.1. Acciones que deben emprenderse a corto plazo (en 2013)

4.1.1. *Combatir las discordancias existentes y reforzar las disposiciones contra las prácticas abusivas*

14. Revisión de la Directiva europea sobre sociedades matrices y filiales (2011/96/UE)¹⁹

El ámbito relativo a las discordancias, que afectan a asuntos como los préstamos híbridos y las entidades híbridas, y las diferencias en la calificación de estas estructuras entre territorios, revisten especial importancia. Una serie de debates exhaustivos con los Estados miembros ha puesto de relieve que, en un caso específico, sin una modificación legislativa de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales no puede lograrse una solución consensuada. El objetivo será garantizar que la aplicación de la Directiva no impida involuntariamente llevar a cabo una acción eficaz contra la doble no imposición en el ámbito de las estructuras de préstamos híbridos.

15. Revisión de las disposiciones contra las prácticas abusivas en la legislación de la UE

La Comisión también revisará las disposiciones contra las prácticas abusivas de las Directivas sobre intereses y cánones, sobre fusiones, y sobre sociedades matrices y filiales, con vistas a aplicar los principios que subyacen a su recomendación sobre la planificación fiscal agresiva.

4.1.2. *Promover las normas, los instrumentos y las herramientas de la UE*

16. Promover la norma de intercambio automático de información en foros internacionales y las herramientas informáticas de la UE

La Comisión continuará promoviendo enérgicamente el intercambio automático de información como la futura norma europea e internacional de transparencia e intercambio de información en el ámbito fiscal.

También es esencial que las herramientas informáticas de la UE desarrolladas por la Comisión con los Estados miembros se promuevan en los foros internacionales²⁰, y, en particular, en el marco de la OCDE, para conseguir que se apliquen estas herramientas lo más ampliamente posible y evitar la duplicación de esfuerzos. Los Estados miembros deben tener la posibilidad de utilizar un solo conjunto de herramientas e instrumentos, tanto en el interior de la UE como en sus relaciones con terceros países.

¹⁹ Directiva 2011/96/CEE del Consejo, de 30 noviembre 2011, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (DO L 345 de 29.12.2011, p. 8).

²⁰ La UE participa activamente en otros foros internacionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional de Administraciones Tributarias (IOTA), el Centro Interamericano de Administraciones Fiscales (CIAT), el Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (ITD), el Pacto Internacional sobre Fiscalidad (ITC) y el Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF).

Con este fin, la Comisión mantiene una estrecha colaboración con la OCDE acerca de la evolución en curso de los formatos informáticos que deberán utilizarse para el intercambio automático de información con arreglo a la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad²¹. El objetivo es tener en cuenta, desde el principio, las sugerencias de países no pertenecientes a la UE, con vistas a que el Consejo respalde plenamente los formatos informáticos y los aplique fuera de la UE.

Por otra parte, la Comisión solicitará a la OCDE que apoye sus formularios electrónicos recientemente desarrollados para el intercambio de información previa solicitud, el intercambio espontáneo de información y la información de retorno en el ámbito de la fiscalidad directa, y continuará su cooperación con dicha organización en lo referente a los formularios electrónicos desarrollados en el contexto del cobro de los créditos.

4.1.3. Incrementar el cumplimiento de las obligaciones fiscales

17. Código del contribuyente europeo

A fin de incrementar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la Comisión recopilará las buenas prácticas administrativas en los Estados miembros para elaborar un código de los contribuyentes sobre las mejores prácticas para reforzar la cooperación, la fiabilidad y la confianza entre las administraciones fiscales y los contribuyentes, para garantizar una mayor transparencia sobre los derechos y las obligaciones de los contribuyentes y fomentar un enfoque basado en el servicio.

La Comisión pondrá en marcha una consulta pública a este respecto a principios de 2013. Alentando a las administraciones de los Estados miembros a aplicar un código de los contribuyentes, se puede contribuir a una recaudación de impuestos más eficaz gracias a la mejora de las relaciones entre los contribuyentes y las administraciones tributarias, al aumento de la transparencia de las normas fiscales, a la reducción del riesgo de errores con consecuencias potencialmente graves para los contribuyentes y al fomento del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

4.1.4. Mejorar la gobernanza en el ámbito fiscal

18. Cooperación reforzada con otras instancias encargadas de hacer cumplir la ley

También debe fomentarse una mayor cooperación, contando con el pleno apoyo de las agencias de la UE, con otras instancias encargadas de hacer cumplir la ley, y, en particular, las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, de la justicia y de la seguridad social. En aras de la eficacia de la lucha contra el fraude y la evasión fiscales y la delincuencia relacionada con la fiscalidad, es fundamental la cooperación entre las distintas instancias. Europol puede desempeñar un papel importante a la hora de mejorar el intercambio de información,

²¹ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

contribuyendo a la identificación y al desmantelamiento de las redes o grupos delictivos.

En el contexto de la preparación de su propuesta legislativa con vistas a la revisión de la tercera Directiva contra el blanqueo de capitales (DBC), que se presentará en breve, la Comisión está considerando la posibilidad de indicar explícitamente los delitos fiscales entre las principales infracciones vinculadas al blanqueo de capitales, en consonancia con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera-GAFI. Ello facilitará la cooperación entre las autoridades fiscales y judiciales y las autoridades de supervisión financiera para hacer frente a las infracciones graves de las que es objeto la legislación tributaria. La mejora de los procedimientos de diligencia debida del cliente en materia de blanqueo de capitales, así como el aumento de la transparencia sobre la información recogida en el ámbito del blanqueo acerca de la propiedad efectiva en el marco de la revisión de la DBC podría facilitar también el uso de datos pertinentes a efectos fiscales, por ejemplo para mejorar la eficacia del tratamiento de las estructuras extraterritoriales de inversión en la Directiva de la UE sobre la fiscalidad del ahorro. Además, la cooperación podría verse facilitada mediante una armonización a escala de la UE contra el blanqueo de capitales, la definición de los delitos y las sanciones correspondientes. A este respecto, la Comisión tiene previsto proponer, además de la revisión de la tercera DBC, una Directiva específica sobre la lucha contra el blanqueo de capitales en 2013.

4.1.5. Reforzar la cooperación administrativa

19. Promover el uso de inspecciones simultáneas y la presencia de funcionarios extranjeros en las auditorías

A corto plazo, para facilitar las auditorías fiscales y preparar el camino de futuras auditorías conjuntas, es fundamental que los Estados miembros permitan el mayor uso posible de las disposiciones jurídicas existentes para organizar inspecciones simultáneas y facilitar la presencia de funcionarios extranjeros en las oficinas de las administraciones tributarias y durante las investigaciones administrativas. El análisis llevado a cabo en el marco de Eurofisc debería contribuir a reforzar el uso de esas herramientas.

Los Estados miembros deben velar por que sus legislaciones nacionales no impidan la plena aplicación de estas herramientas, especialmente por lo que se refiere a la presencia de funcionarios extranjeros en las oficinas de la administración tributaria o en los locales del contribuyente.

4.1.6. Acción en relación con terceros países

20. Obtener una autorización del Consejo para iniciar negociaciones con terceros países con el fin de alcanzar acuerdos bilaterales sobre cooperación administrativa en el ámbito del IVA

Dado que, a menudo, los defraudadores se aprovechan de la ausencia de cooperación eficaz entre las administraciones fiscales y realizan transacciones ficticias en las que están implicados terceros países, varios Estados miembros han señalado la necesidad de disponer de instrumentos de cooperación administrativa similares a los que ya están en vigor en la UE en relación con terceros países.

Por lo tanto, la Comisión considera que es absolutamente necesaria una autorización de ese tipo para negociar acuerdos bilaterales con terceros países, a fin de establecer un marco eficaz y vinculante para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA. La Comisión podría presentar una propuesta para obtener una autorización en 2013.

4.2. Medidas que deben realizarse a medio plazo (de aquí a 2014)

4.2.1. Mejorar el intercambio de información

21. Desarrollar un formato informatizado para el intercambio automático de información

La Comisión está desarrollando nuevos formatos de intercambio automático de información sobre los rendimientos del trabajo dependiente, los honorarios de director, los productos de seguro de vida, las pensiones, y la propiedad de bienes inmuebles y los rendimientos inmobiliarios, en aplicación de la Directiva 2011/16/UE²².

Además, la Comisión propondrá soluciones prácticas respecto a tipos de renta distintos de los especificados en la Directiva, que podrán ser utilizados por los Estados miembros de forma voluntaria con el fin de obtener incluso mayores beneficios de los mecanismos previstos por la Directiva.

22. Uso de un número de identificación fiscal de la UE (NIF)

Se considera que los NIF constituyen el mejor medio de identificación de los contribuyentes en el marco del intercambio automático de información. Sin embargo, los NIF nacionales están concebidos con arreglo a normas nacionales que difieren considerablemente y dificultan la correcta identificación y el registro de NIF extranjeros por parte de terceros (entidades financieras, empleadores u otros), así como la transmisión de dicha información por las autoridades tributarias a los demás territorios fiscales.

La creación de un NIF de la UE podría constituir la mejor solución para superar las dificultades a que se enfrentan actualmente los Estados miembros a la hora de identificar correctamente a todos los contribuyentes (ya sean personas físicas o no) que realizan operaciones transfronterizas. Debe analizarse más a fondo si podría tratarse de un número único de la UE o bien del añadido de un identificador de la UE a los NIF nacionales existentes, al igual que deben estudiarse los vínculos con los demás sistemas de identificación y de registro de la UE.

Aunque el concepto de un NIF de la UE sea sencillo, su aplicación es una cuestión compleja, que requiere de un enfoque progresivo. De aquí a marzo de 2013 se iniciará una consulta pública. La presentación de una futura propuesta legislativa exige más estudios en profundidad y el firme apoyo de los Estados miembros. Como primer paso, una posibilidad sería desarrollar el portal «NIF en EUROPA», para permitir la comprobación de la validez de los NIF nacionales mediante la conexión con las bases de datos de los Estados miembros.

²²

Artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2011/16/UE del Consejo.

23. *Racionalizar las herramientas informáticas*

La Comisión está poniendo en marcha un proceso para racionalizar las herramientas informáticas en toda Europa con vistas a garantizar unos sistemas más eficaces y rentables. Se atenderá sobre todo a las posibilidades de elaborar una solución informática central para las herramientas electrónicas con el fin de apoyar la cooperación administrativa, de reducir los costes informáticos de los Estados miembros y de permitir un intercambio de información más rápido y más eficaz.

4.2.2. *Combatir tendencias y tramas de fraude y evasión fiscales*

24. *Directrices para la trazabilidad de los flujos monetarios*

Teniendo en cuenta la experiencia en este ámbito de algunos Estados miembros y de las Unidades de Información Financiera (UIF) ya existentes, la Comisión desarrollará una metodología común y directrices para mejorar el acceso por parte de las administraciones tributarias a la información sobre los flujos monetarios, por ejemplo mediante tarjetas de crédito y cuentas bancarias de la UE o extraterritoriales, haciendo así más fáciles de detectar las operaciones significativas.

Ya se ha logrado un primer paso gracias a un amplio intercambio de experiencias en el marco del seminario Fiscalis sobre este particular, que se celebró en octubre de 2012.

25. *Mejorar las técnicas de gestión de riesgos y, en particular, la gestión del riesgo de incumplimiento de las obligaciones*

La plataforma de gestión de riesgos establecida en 2007 en el contexto del programa Fiscalis está elaborando un plan estratégico para la gestión del riesgo de incumplimiento de las obligaciones. El principal objetivo del plan estratégico es garantizar que todos los Estados miembros alcancen un nivel más elevado de cumplimiento por parte de los contribuyentes, para que el tratamiento de los riesgos transfronterizos y la lucha contra el fraude sean más fáciles, y para estimular y mejorar la cooperación entre los Estados miembros. Para que la aplicación del plan estratégico tenga éxito, será necesario obtener un compromiso de todos los Estados miembros.

Los intercambios estructurados de información entre las administraciones tributarias y aduaneras sobre las estrategias para detectar el incumplimiento de la normativa podrían mejorar el conocimiento de ambas autoridades y servir para coordinar las evaluaciones de riesgos e integrarse en los trabajos sobre el plan estratégico.

26. *Ampliar Eurofisc a los impuestos directos*

Eurofisc prevé un intercambio rápido de información sobre casos de fraude en el ámbito del IVA. Este sistema relativamente nuevo podría ampliarse para desempeñar una función similar en el ámbito de la fiscalidad directa, en particular con el fin de detectar y difundir rápidamente información sobre mecanismos y tendencias de fraude recurrente y de planificación fiscal agresiva.

A tal fin, la Comisión recogerá y evaluará los primeros resultados de Eurofisc respecto del IVA y continuará su trabajo sobre la ampliación de Eurofisc y su sistema de alerta rápida en el ámbito de la fiscalidad directa.

4.2.3. Incrementar el cumplimiento de las normas fiscales

27. Crear un sistema de ventanilla única en todos los Estados miembros

Deben establecerse ventanillas únicas en cada Estado miembro para proporcionar todo tipo de información fiscal a los contribuyentes, incluidos los no residentes, lo que facilitará las operaciones transfronterizas al eliminar los obstáculos fiscales y, por consiguiente, garantizará el mejor cumplimiento de las normas tributarias. Ya se ha dado un primer paso con la organización, en diciembre de 2012, de un seminario Fiscalis sobre este tema, a raíz de la consulta pública sobre los obstáculos relacionados con la imposición directa en situaciones transfronterizas que se había celebrado anteriormente este mismo año. La Comisión publicará una metodología y directrices comunes en este ámbito.

28. Desarrollar incentivos (incluidos programas de comunicación voluntaria)

La Comisión examinará la posibilidad de desarrollar metodologías y directrices comunes para mejorar las medidas educativas, incluida la generalización de las declaraciones fiscales previamente cumplimentadas, la creación de páginas personalizadas en internet y la posibilidad de que los Estados miembros difundan ampliamente sus mecanismos de cooperación administrativa, con el fin de aumentar la sensibilización de los contribuyentes sobre las competencias de las administraciones tributarias para obtener información de otros países.

La Comisión examinará también la posibilidad de crear incentivos, mediante la promoción, gracias a metodologías y directrices comunes, de programas voluntarios de comunicación, corrección de errores en línea por parte de los contribuyentes (especialmente, si se crean páginas de internet personalizadas) y la mejora de las relaciones entre los contribuyentes y las administraciones tributarias.

29. Crear un portal web sobre fiscalidad

La Comisión mejorará y, en la medida de lo posible, ampliará el portal web «Impuestos en EUROPA» para mejorar el acceso a información fiscal fiable en situaciones transfronterizas. El portal web sobre fiscalidad podría crearse sobre el patrón de la red «e-Justice», al que se puede tener acceso en el servidor Europa.

Este proyecto es ambicioso y debería realizarse mediante un planteamiento gradual, dando prioridad al IVA. Por tanto, el primer paso consistirá en desarrollar la parte del IVA del portal web de impuestos que contendrá las normas de facturación aplicables en los Estados miembros. El objetivo es abrir el portal web a los Estados miembros que quieran publicar otra información (como los tipos impositivos). El siguiente paso consistirá en integrar otros aspectos de la fiscalidad y, en particular, de la fiscalidad directa.

30. Proponer una armonización de las sanciones administrativas y penales

La Comisión estudiará la oportunidad y la viabilidad de armonizar la definición de determinados tipos de delitos fiscales, incluidas las sanciones administrativas y penales, para todo tipo de impuestos. La Comisión ha propuesto recientemente normas de Derecho penal²³ para reforzar la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE, y considera que es preciso ahondar en esta cuestión en el contexto de una reflexión más amplia sobre el establecimiento de una política penal de la UE. Será importante garantizar que toda acción en este ámbito esté totalmente integrada con acciones similares en otros ámbitos del Derecho de la UE, de conformidad con los principios establecidos en la Comunicación de la Comisión «Hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal», de 20 de septiembre de 2011²⁴.

31. *Elaborar un documento normalizado de auditoría fiscal de la UE (Standard Audit File for Tax, SAF-T)*

La utilización de un documento normalizado de auditoría fiscal de la UE (SAF-T), en consonancia con los ya vigentes o en fase de desarrollo en determinados Estados miembros, permitiría facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y facilitar las auditorías fiscales.

Actualmente se encuentra en fase de desarrollo un proyecto piloto en el contexto específico de las miniventanillas únicas de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión, y servicios electrónicos. Debe preverse su futuro desarrollo.

4.3. Acciones que deben realizarse a largo plazo (más allá de 2014)

También existen una serie de posibles acciones que figuran en la Comunicación de junio, que, según el Consejo, no deberían adoptarse de forma prioritaria en esta fase. Sin embargo, la Comisión considera que sería oportuno reconsiderarlas en una fase posterior, una vez que la aplicación de los elementos más urgentes de este plan de acción esté más avanzada. Entre las mencionadas acciones se incluyen:

32. *Una metodología para auditorías conjuntas por parte de equipos especializados de auditores con la formación adecuada*

Esta cuestión debería revisarse una vez que se haya adquirido más experiencia con el uso de los instrumentos jurídicos vigentes, tales como las auditorías simultáneas. Sobre esta base, podrían desarrollarse una metodología y directrices sobre auditorías conjuntas. Si procede, y sobre la base de una evaluación de impacto, la Comisión podría proponer también una base jurídica única para las auditorías conjuntas, en las que se abordaran diversos tipos de impuestos.

33. *Desarrollar el acceso directo mutuo a las bases de datos nacionales*

Dadas las disposiciones vigentes en el ámbito del IVA en relación con el sistema VIES²⁵, la Comisión analizará la viabilidad de facilitar el acceso directo a las bases

²³ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal [COM(2012) 363/2 de 11.7.2012].

²⁴ COM(2011) 573 final, de 20.9.2011.

²⁵ Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo.

de datos nacionales en el ámbito de los impuestos directos. Sin embargo, es necesario en primer lugar aprovechar la experiencia de la aplicación del acceso directo mutuo en el ámbito del IVA.

34. Elaborar un instrumento jurídico único para la cooperación administrativa en relación con todos los impuestos

Teniendo en cuenta que existen ciertos aspectos comunes en el contexto de la cooperación administrativa entre los distintos ámbitos fiscales, la Comisión estudiará la viabilidad, desde los puntos de vista jurídico y práctico, de disponer de un solo instrumento jurídico en materia de cooperación administrativa para todos los impuestos, en lugar de cuatro distintos, como existen actualmente. Este ejercicio se llevará a cabo una vez transcurrido cierto tiempo, a fin de tener en cuenta el hecho de que todos los fundamentos jurídicos existentes en materia de cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos directos e indirectos, así como del cobro de los impuestos, han sido derogados recientemente y sustituidos por nuevas iniciativas legislativas²⁶.

5. CONCLUSIÓN

La evasión fiscal y el fraude fiscal constituyen un problema con múltiples vertientes que requiere una respuesta coordinada y pluridireccional. La planificación fiscal agresiva es también un problema que requiere atención urgentemente. Se trata de retos a escala mundial, a los que ningún Estado miembro puede hacer frente por sí solo.

El presente plan de acción define una serie de medidas específicas que pueden elaborarse ahora y en los años venideros. También representa una contribución general al gran debate internacional sobre la imposición²⁷ y está destinado a ayudar a los países del G-20 y del G-8 en su trabajo en curso en este ámbito²⁸. La Comisión considera que la combinación de estas acciones puede dar una respuesta exhaustiva y eficaz a los distintos retos que plantean el fraude fiscal y la evasión fiscal y, por tanto, puede contribuir a incrementar la equidad de los sistemas fiscales de los Estados miembros, a garantizar los ingresos fiscales y, en última instancia, a mejorar el correcto funcionamiento del mercado interior.

²⁶ Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas (DO L 84 de 31.3.2010, p. 1); Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1); Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1); Reglamento (UE) n° 389/2012 del Consejo, de 2 de mayo de 2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2073/2004 (DO L 121 de 8.5.2012, p. 1).

²⁷ Véase, por ejemplo, la declaración conjunta del Reino Unido y de Alemania, de 5 de noviembre de 2012, en la que se solicita una acción internacional para reforzar las normas fiscales: http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm.

²⁸ Véase la declaración de los líderes del G-20, de 19 de junio de 2012, en Los Cabos: «Reiteramos la necesidad de evitar la erosión de la base impositiva y la transferencia de los beneficios y seguiremos atentamente el trabajo en curso de la OCDE en esta área».

Con el fin de que las acciones descritas en el presente plan de acción se ejecuten debidamente, la Comisión pondrá en marcha un seguimiento y cuadros de indicadores adecuados, que incluyan, en particular, intercambios periódicos de puntos de vista en los correspondientes comités y grupos de trabajo sobre la base de cuestionarios detallados.