

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad

[COM(2022) 707 final — 2022/0413 (CNS)]

(2023/C 184/10)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Coponente: **Benjamin RIZZO**

Consulta	Consejo, 7.2.2023
Base jurídica	Artículos 113, 115 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión sobre la DCA 8, que constituye un paso adelante significativo para mejorar y complementar la DCA vigente.

1.2 El CESE considera que las mejoras de la DCA propuestas son eficaces para disuadir del incumplimiento de las normas fiscales por parte de los titulares de criptoactivos, reforzando así la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, en consonancia con varias iniciativas anteriores de la Comisión.

1.3 El CESE considera asimismo que la iniciativa de la Comisión es plenamente coherente con el principio de una fiscalidad justa y efectiva, que representa una piedra angular de la economía social de mercado europea, encaminada a garantizar que todos contribuyan de manera equitativa y reciban un trato igual y proporcionado con independencia del tipo de activos que posean.

1.4 El CESE señala que un esfuerzo internacional por regular los criptoactivos y su utilización es fundamental para abordar con éxito los crecientes problemas e implicaciones de carácter mundial relacionados con dichos activos. El trabajo que se está llevando a cabo en el ámbito de la OCDE y del G-20 para lograr un acuerdo mundial respecto a la transparencia de las criptomonedas es crucial a este respecto, y el CESE anima a la Comisión a que desempeñe un papel activo en la escena internacional.

1.5 El CESE valora positivamente que una fiscalidad mejorada y más eficaz de los criptoactivos vaya a contribuir a ampliar la cobertura fiscal y reforzar los presupuestos nacionales, permitiendo el despliegue de recursos adicionales destinados al bien común y a atender las prioridades de inversión de la Comisión (transición ecológica y digitalización).

1.6 El CESE considera que el sistema de comunicación de información con indicación del número de identificación fiscal (NIF) constituye el método de cumplimiento más eficaz para garantizar la eficacia de las nuevas normas. Por este motivo, apoya firmemente la propuesta de la Comisión sobre el NIF, ya que contribuye a prevenir posibles errores, mejorando así la seguridad jurídica y la previsibilidad del sistema.

1.7 El CESE cree que las obligaciones en materia de comunicación de información no deben limitarse únicamente a los intercambios y transferencias de criptoactivos, sino que también deben ampliarse, al menos en la fase inicial, a las tenencias globales de activos de criptomonedas en aras de la transparencia y la seguridad, aunque queda claro que solo deben gravarse las ganancias efectivas.

1.8 El CESE subraya la necesidad de unas sanciones efectivas y proporcionadas, quedando a decisión de los Estados miembros los importes específicos de las sanciones que deben imponerse. El CESE también recomienda que, tras la aplicación de la Directiva, la Comisión informe sobre los regímenes sancionadores establecidos por los Estados miembros y ofrezca orientaciones sobre posibles cambios en caso necesario.

1.9 El CESE confía en que las sanciones y las medidas de cumplimiento puedan alcanzar un equilibrio adecuado entre la eficacia de las normas y la disuasión pertinente, por una parte, y la proporcionalidad, por otra. La proporcionalidad podría garantizarse, por ejemplo, teniendo debidamente en cuenta el número de operaciones implicadas en las infracciones cometidas por una empresa determinada.

1.10 El CESE subraya que las disposiciones y salvaguardas específicas en materia de protección de datos incluidas en la propuesta de Directiva, en consonancia con las normas del RGPD, deben aplicarse y respetarse debidamente con un grado de rigor elevado a fin de proteger plenamente los derechos fundamentales de las personas cuyos datos se recopilarán, intercambiarán y almacenarán.

1.11 El CESE recomienda a la Comisión que incluya en su proyecto de propuesta normas que refuercen la cooperación entre las autoridades tributarias ya contempladas en el texto actual y las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de capitales y la financiación de actividades ilegales y del terrorismo. En este contexto, el CESE reitera que las autoridades públicas, en este caso las autoridades fiscales, necesitan recursos adecuados tanto en lo que se refiere a personal cualificado como a tecnología y normas digitales de alto nivel.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE del Consejo ⁽¹⁾ relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad («DCA 8») ⁽²⁾ presentada por la Comisión tiene por objeto actualizar la Directiva vigente («DCA») con el fin de ampliar la comunicación y el intercambio de información entre las autoridades tributarias para incluir las rentas o los ingresos generados a través de criptoactivos por usuarios residentes en la Unión Europea. Las autoridades tributarias no disponen actualmente de la información necesaria para controlar los ingresos obtenidos mediante criptoactivos, que se negocian fácilmente de manera transfronteriza.

2.2 La iniciativa legislativa tiene por objeto introducir una mayor transparencia fiscal respecto a los criptoactivos mediante disposiciones específicas sobre la comunicación y el intercambio de información a efectos de la fiscalidad directa. La propuesta también perfecciona las disposiciones vigentes aplicables con el fin de evitar lagunas y reforzar el marco jurídico.

2.3 La DCA 8 se ajusta a las definiciones establecidas en el Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos ⁽³⁾, que no proporciona por sí mismo una base para que las autoridades tributarias recopilen e intercambien la información necesaria para gravar los ingresos derivados de tales activos. Sin embargo, la DCA 8 se basa en la experiencia con dicho Reglamento y se sirve del requisito de autorización ya introducido por este, evitando así cargas administrativas adicionales para los proveedores de servicios de criptoactivos.

2.4 La propuesta es coherente con el recientemente aprobado Marco de Comunicación de Información sobre Criptoactivos (MIC) ⁽⁴⁾ de la OCDE, así como con las modificaciones de su Estándar Común de Comunicación de Información. Tales normas también han sido aprobadas por el G-20. Durante la consulta de la Comisión, la mayoría de los Estados miembros apoyaron la armonización del ámbito de aplicación del marco jurídico de la UE con el trabajo realizado en la OCDE.

2.5 Con el fin de mejorar la capacidad de los Estados miembros para detectar y combatir el fraude, la evasión y la elusión fiscales, todos los proveedores de servicios de criptoactivos obligados a comunicar información, independientemente de su tamaño o ubicación, deberán notificar las operaciones de sus clientes residentes en la UE. Se incluyen tanto las operaciones nacionales como las transfronterizas. En algunos casos, las obligaciones de información también se extenderán a las criptofichas no fungibles (NFT). Las normas detalladas relativas a las obligaciones que deben cumplir los proveedores de servicios de criptoactivos obligados a comunicar información se recogen en el anexo VI.

2.6 Las operaciones sujetas a comunicación de información incluyen las operaciones de canje y las transferencias de criptoactivos sujetos a comunicación de información. Tanto las operaciones nacionales como las transfronterizas se incluyen en el ámbito de aplicación de la propuesta y se agregan por tipo de criptoactivos sujetos a comunicación de información.

2.7 Las entidades financieras informarán sobre el dinero electrónico y las monedas digitales de los bancos centrales, al tiempo que se ampliará el alcance del intercambio automático de los acuerdos previos con efecto transfronterizo para particulares con un elevado patrimonio neto. Estos particulares son aquellos que poseen un mínimo de 1 000 000 EUR en patrimonio financiero o susceptible de inversión, o en activos gestionados. Los Estados miembros intercambiarán información sobre los acuerdos previos con efecto transfronterizo emitidos, modificados o renovados entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2025.

⁽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).

⁽²⁾ COM(2022) 707 final.

⁽³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽⁴⁾ Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OCDE, 8 de octubre de 2022.

2.8 La propuesta no limitará la capacidad de los Estados miembros para configurar su sistema de cumplimiento. Sin embargo, se establecerá y aplicará un nivel mínimo común de sanciones para los incumplimientos más graves, como la ausencia total de notificación a pesar de los recordatorios administrativos.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE celebra y apoya la propuesta de la Comisión sobre la DCA 8, ya que representa un paso adelante importante para mejorar y completar la DCA a partir de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo, que advirtió de que «si un contribuyente tiene dinero en criptomonedas electrónicas, la plataforma u otros proveedores electrónicos que suministran servicios de cartera para tales clientes no están obligados a declarar tales importes mantenidos o ganancias realizadas ante las autoridades tributarias. Así pues, el dinero mantenido en estos instrumentos electrónicos queda en gran medida sin gravar»⁽⁵⁾.

3.2 El CESE considera que las mejoras de la DCA propuestas constituyen un instrumento eficaz para disuadir del incumplimiento de las normas fiscales por parte de los titulares de criptoactivos, reforzando así la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, en consonancia con varias iniciativas emprendidas por la Comisión en los últimos años.

3.3 El CESE elogia la amplia y articulada consulta llevada a cabo por la Comisión sobre la propuesta en cuestión, en la que participaron todas las partes interesadas, además de una audiencia más específica de operadores del sector, a los que la Comisión consultó por separado. Los Estados miembros también pudieron expresar su opinión y animaron a la Comisión a trabajar estrechamente en consonancia con los trabajos en curso de la OCDE. Las consultas dotaron al proceso legislativo de mayor transparencia y sentido, a pesar del carácter notablemente técnico de la propuesta.

3.4 El CESE incide en que se requiere un esfuerzo internacional por regular los criptoactivos y su utilización para abordar con éxito los crecientes problemas e implicaciones de carácter mundial relacionados con dichos activos. A este respecto, resultan cruciales los trabajos y las negociaciones en curso llevados a cabo en el ámbito de la OCDE y del G-20 para lograr un acuerdo mundial sobre la transparencia de las criptomonedas, y el CESE anima a la Comisión a que desempeñe un papel de liderazgo en la escena internacional.

3.5 El CESE considera asimismo que la iniciativa de la Comisión es plenamente coherente con el principio de una fiscalidad justa y efectiva, que representa una piedra angular de la economía social de mercado europea, encaminada a garantizar que todos contribuyan de manera equitativa y reciban un trato igual y proporcionado con independencia del tipo de activos que posean o de la forma de pagos aceptada.

3.6 El CESE valora positivamente que una fiscalidad mejorada y más eficaz de los criptoactivos vaya a contribuir a ampliar la cobertura fiscal y reforzar los presupuestos nacionales, permitiendo el despliegue de recursos adicionales destinados al bien común y a atender las prioridades de inversión de la Comisión (transición ecológica y digitalización).

3.7 El CESE coincide plenamente con la Comisión en que una mayor transparencia reducirá las discrepancias y la actual diferenciación injustificada en el marco y el tratamiento jurídicos que dan lugar a que los usuarios de criptoactivos disfruten de una «ventaja [...] frente a los que no invierten en criptoactivos», obstaculizando así no solo el «objetivo de la equidad tributaria», sino también el correcto funcionamiento del mercado único y la igualdad de condiciones.

3.8 El CESE apoya el uso combinado del artículo 113 del TFUE (ya que la información intercambiada también podría utilizarse a efectos del IVA) y del artículo 115 del TFUE como base jurídica para apoyar la propuesta. La aproximación de las legislaciones nacionales que afectan al funcionamiento del mercado único, consagrada en el artículo 115, es efectivamente pertinente en el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que los criptoactivos pueden utilizarse para varios fines. Por lo tanto, deben evitarse discrepancias tanto en el marco jurídico general como en los instrumentos de ejecución en todo el mercado único, ya que pueden perjudicar su consolidación.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que incluyan en la propuesta presentada obligaciones en materia de comunicación de información para las personas físicas que posean criptoactivos. Sin duda, tal inclusión aumentaría la eficacia y el ámbito de aplicación de la propuesta.

4.2 El CESE considera que un sistema de comunicación de información con indicación del número de identificación fiscal (NIF) constituye el método de cumplimiento más eficaz para garantizar la eficacia de las nuevas normas. Por este motivo, el CESE apoya firmemente la propuesta de la Comisión sobre el NIF, ya que contribuye a reforzar la eficacia de la propuesta, dado que, como código de identificación único, el NIF permite evitar errores, contribuyendo así a la seguridad jurídica y a la previsibilidad del sistema.

⁽⁵⁾ Tribunal de Cuentas Europeo (2021), Intercambio de información fiscal en la UE: bases sólidas con deficiencias en la ejecución. Los intercambios de información han aumentado, pero cierta información sigue sin comunicarse.

4.3 El CESE señala que la mayoría de los Estados miembros ya disponen de legislación o, al menos, de directrices administrativas, para gravar los ingresos obtenidos mediante inversiones en criptoactivos, pero las autoridades competentes carecen a menudo de la información necesaria para ponerlas en práctica. Por lo tanto, la seguridad y la claridad jurídicas solo pueden garantizarse abordando las ineficiencias nacionales a través de una iniciativa legislativa de la UE encaminada a impulsar una colaboración eficaz y eficiente entre las autoridades tributarias.

4.4 El CESE cree que las obligaciones en materia de comunicación de información no deben limitarse únicamente a los intercambios y transferencias de criptoactivos, sino que también deben ampliarse, al menos en esta fase inicial en curso, a las tenencias globales de activos de criptomonedas en aras de la transparencia y la seguridad, aunque queda claro que solo deben gravarse las ganancias efectivas.

4.5 El CESE subraya la necesidad de unas sanciones efectivas y proporcionadas, quedando a decisión de los Estados miembros los importes específicos de las sanciones que deben imponerse. La fijación de umbrales mínimos parece poseer el potencial de aumentar la eficacia de las nuevas normas sobre la fiscalidad de las criptomonedas. El CESE confía en que las sanciones y las medidas de cumplimiento puedan alcanzar un equilibrio adecuado entre la eficacia de las normas y la disuasión pertinente, por una parte, y la proporcionalidad, por otra. La proporcionalidad podría garantizarse, por ejemplo, teniendo debidamente en cuenta el número de operaciones implicadas en las infracciones cometidas por una empresa determinada.

4.6 Además, tras la aplicación de la Directiva, la Comisión debe informar sobre los regímenes sancionadores establecidos por los Estados miembros y ofrecer orientaciones sobre los cambios necesarios en el sistema de sanciones y medidas de cumplimiento.

4.7 El CESE subraya que las disposiciones y salvaguardas específicas en materia de protección de datos incluidas en la propuesta de Directiva, en consonancia con las normas y los principios del RGPD, deben aplicarse y respetarse prudentemente y con un grado de rigor elevado, a fin de proteger plenamente los derechos fundamentales de las personas cuyos datos se recopilarán, intercambiarán y almacenarán.

4.8 Una vez más, el CESE pide a los Estados miembros que inviertan adecuadamente en sus autoridades fiscales y en otras administraciones implicadas a fin de disponer de las capacidades necesarias para cumplir la tarea de mejorar la cooperación en el ámbito de la fiscalidad.

4.9 Por último, el CESE recomienda a la Comisión que incluya en su proyecto de propuesta el requisito de que exista cooperación entre las autoridades tributarias ya contempladas el texto actual y las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de capitales y la financiación de actividades ilegales y del terrorismo, ya que en los últimos años se han planteado varios casos de utilización de criptoactivos con fines ilegales en general, y de blanqueo de capitales en particular. En este contexto, el CESE reitera que las autoridades públicas, en este caso las autoridades fiscales, necesitan recursos adecuados en lo que se refiere a personal cualificado y a tecnología y normas digitales de alto nivel.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
