



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.1.2016
COM(2016) 24 final

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

Estrategia exterior para una imposición efectiva

{SWD(2016) 6}

1. INTRODUCCIÓN

La UE ha acometido un ambicioso programa de reformas para implantar en el mercado único una fiscalidad de las empresas justa y eficaz. Los Estados miembros han reclamado que se integre en ese programa una estrategia de la UE que permita hacer frente a las amenazas externas para sus bases imponibles, habida cuenta de la naturaleza mundial de la competencia fiscal perniciosa y la planificación fiscal abusiva¹. También el Parlamento Europeo ha exigido una posición unificada de la UE en cuanto a las normas fiscales internacionales y, mediante su labor contra la elusión del impuesto de sociedades, una actitud más firme contra los paraísos fiscales².

Actualmente, la imposición efectiva en relación con terceros países se persigue esencialmente a través de medidas nacionales contra la elusión fiscal, que tienden a presentar considerables variaciones. Entre esos distintos enfoques nacionales se encuentran las listas blancas, grises o negras, las disposiciones específicas para las jurisdicciones fiscales con niveles impositivos bajos o nulos o las disposiciones concretas contra los distintos tipos de abusos. Los criterios que permiten determinar qué jurisdicciones deben quedar sujetas a esas medidas, y cuándo, difieren también de un Estado miembro a otro.

No obstante, en paralelo a su labor de coordinación de sus políticas de fiscalidad de las empresas dentro del mercado único, dirigida a contrarrestar las prácticas fiscales abusivas y asegurar la eficacia de la tributación, los Estados miembros han de examinar sus soluciones divergentes para hacer frente a las amenazas externas de erosión de la base imponible. Algunas empresas aprovechan las lagunas jurídicas y las discordancias entre las medidas defensivas de los Estados miembros para trasladar sus beneficios fuera del mercado único, libres de todo gravamen. Además, las empresas se enfrentan a la inseguridad jurídica y las cargas administrativas innecesarias que acarrea la existencia de veintiocho políticas nacionales diferentes de evaluación y tratamiento de los sistemas tributarios de terceros países. La diversidad de soluciones de los Estados miembros emite a los interlocutores internacionales mensajes contradictorios sobre las expectativas de buena gobernanza fiscal de la UE y genera dudas sobre las circunstancias que activan los mecanismos de defensa. Es por lo tanto esencial que la UE adopte una estrategia exterior coordinada de buena gobernanza fiscal para potenciar el triunfo colectivo de los Estados miembros en la lucha contra la elusión fiscal, asegure la eficacia fiscal y cree un entorno claro y estable para las empresas en el mercado único.

¹ Conclusiones del Consejo ECOFIN de mayo de 2013 y mencionada en las recientes hojas de ruta sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) de las Presidencias.

² Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el aumento de la transparencia, la coordinación y la convergencia en las políticas de tributación de las sociedades en la Unión:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//ES>

Informe sobre las resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//ES>

La necesidad de esa estrategia exterior común ha adquirido un carácter más acuciante si cabe tras la reciente evolución de la fiscalidad de las empresas dentro de la UE y en el escenario internacional.

En junio de 2015, la Comisión presentó un Plan de Acción para un sistema de impuesto de sociedades justo y eficaz en la UE. En él se fija una serie de medidas a muy corto, medio y largo plazo que introducen una reforma fundamental de la fiscalidad de las empresas en la UE. Un aspecto central de esa labor es asegurar que los beneficios generados en el mercado único sean efectivamente gravados en el lugar donde se desarrolle la actividad. Tal objetivo prioritario ha tenido resonancia también en el debate sobre la fiscalidad de las empresas entre los Estados miembros. Entre los factores clave para asegurar la eficacia fiscal que se señalan en el Plan de Acción figura la aplicación de una estrategia común en materia de buena gobernanza fiscal a las jurisdicciones de terceros países.

En el plano internacional, los líderes del G20 aprobaron en noviembre de 2015 el paquete final de medidas de la OCDE sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS). El paquete de medidas BEPS establece nuevas normas mundiales en materia de fiscalidad de las empresas y propone una serie de medidas que los países han de aplicar para poner coto a la elusión del impuesto de sociedades y garantizar una competencia fiscal leal en todo el mundo. Todos los miembros del G20 y de la OCDE, así como otra serie de países, se han comprometido a aplicar estas nuevas normas. En la UE, la actividad encaminada a cumplir este compromiso ya se ha puesto en marcha. Los Estados miembros tienen un gran interés en aplicar las medidas BEPS del G20 y de la OCDE de forma coordinada para preservar el mercado interior, salvaguardar las libertades consagradas en el Tratado y reforzar la competitividad de la UE. La Comisión presenta ahora unas propuestas que les facilitarán esa labor. Para evitar secuelas desfavorables y garantizar la igualdad de condiciones, importa que los socios internacionales cumplan sus compromisos internacionales con idéntica determinación. Los Estados miembros tendrán que actuar conjuntamente para alentar a otros países a que cumplan los compromisos de las medidas BEPS de la OCDE y para supervisar los progresos realizados en ese sentido.

Además, en el marco de la Agenda de Acción de Adís Abeba³ y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴, la UE y los Estados miembros se han comprometido también a reforzar la movilización de recursos nacionales en los países en desarrollo, a través, entre otras medidas, de ayuda internacional destinada a mejorar la capacidad nacional de recaudación de impuestos. La lucha contra la elusión fiscal y el fomento de la integración de los países en desarrollo en el programa de buena gobernanza fiscal internacional son esenciales para cumplir este compromiso.

Partiendo de las consideraciones que preceden, la presente Comunicación propone un marco para una nueva estrategia exterior de imposición efectiva de la UE. En ella se determinan las medidas clave que pueden ayudar a la UE a promover la buena gobernanza fiscal a escala mundial, luchar contra las amenazas externas de erosión de la base imponible y garantizar igualdad de condiciones a todas las empresas. Además, se estudia la forma de integrar mejor la buena gobernanza fiscal en las políticas de

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

relaciones exteriores más generales de la UE y de consolidar sus compromisos internacionales, especialmente en el campo del desarrollo.

2. NUEVO ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE BUENA GOBERNANZA DE LA UE

Toda estrategia exterior común de fiscalidad eficaz debe sustentarse en normas claras y coherentes de buena gobernanza fiscal internacionalmente reconocidas y sistemáticamente aplicadas con respecto a terceros países.

En 2012, la Comisión publicó una Recomendación al Parlamento y al Consejo relativa a las medidas encaminadas a fomentar la aplicación, por parte de terceros países, de normas mínimas de buena gobernanza en el ámbito fiscal⁵. En ella se recomendaba a los Estados miembros que empleasen los tres criterios de transparencia, intercambio de información y competencia leal en materia fiscal al evaluar los regímenes tributarios de terceros países y que, en caso necesario, aplicasen «contramedidas» comunes. Esta Recomendación fue refrendada por los Ministros de Hacienda de la UE en el Consejo ECOFIN de mayo de 2013 y sometida a un extenso debate entre los expertos de los Estados miembros y los miembros de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal.

No obstante, a pesar del consenso general existente en torno a este enfoque, el trabajo realizado por la Plataforma ha puesto de manifiesto que los Estados miembros han empleado los criterios recomendados de forma muy fragmentaria o han prescindido totalmente de ellos. Entre los Estados miembros que utilizan efectivamente estos criterios, se han observado incoherencias en cuanto a su interpretación y uso. Los debates con los Estados miembros, los diputados del Parlamento Europeo, las partes interesadas y los interlocutores internacionales han puesto de relieve la urgente necesidad de aportar claridad y coherencia a la forma en que la UE aplica los criterios de buena gobernanza fiscal en relación con terceros países.

Además, en los tres años transcurridos desde que se emitió la Recomendación, se han producido importantes transformaciones de la buena gobernanza fiscal que imponen la actualización de los criterios de la UE.

2.1 Aumento de la transparencia fiscal

La transparencia fiscal internacional ha accedido a un nivel superior gracias al intercambio automático de información actualmente fijado como nueva norma mundial en toda la OCDE⁶. Son casi cien las jurisdicciones que se han comprometido a aplicar esta nueva norma de intercambio de información antes del final de 2018. En la UE, los Estados miembros aplicarán la norma de intercambio automático de información sobre cuentas financieras a efectos fiscales a partir de 2017. Además, la UE ha celebrado acuerdos de intercambio automático de información con Suiza, Liechtenstein y San Marino, y está ultimando acuerdos similares con Andorra y Mónaco. Estos países hicieron un especial esfuerzo para finalizar las negociaciones y firmar ambiciosos acuerdos de transparencia en plazos muy breves. En consecuencia, los criterios de la UE para todos los terceros países en materia de transparencia e intercambio de información

⁵ C(2012) 8805.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

deben recoger, como mínimo, la nueva norma mundial de intercambio automático de información.

Junto a estas medidas, la UE ha puesto en marcha un nuevo y ambicioso programa de transparencia fiscal en el mercado único que supera en rigor a los requisitos internacionales. El 8 de diciembre, el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión relativa al intercambio automático de información sobre resoluciones fiscales transfronterizas y acuerdos previos de valoración en materia de precios de transferencia a partir de 2017. Se han establecido requisitos de publicación de información por países para el sector bancario y financiero, en virtud de la Directiva sobre requisitos de capital (DRC IV)⁷, y para las industrias extractivas y de explotación forestal, con arreglo a la Directiva sobre contabilidad⁸. También se está trabajando para determinar si deben aplicarse los requisitos de transparencia pública a empresas de otros sectores en la UE. Como parte de su labor de fomento de la buena gobernanza fiscal a escala mundial, la UE debe incitar a sus socios internacionales a que adopten también estas normas más estrictas aplicables en el mercado único.

2.2 Competencia fiscal más leal

El tercer criterio de buena gobernanza de la UE, una competencia fiscal leal, también debe revisarse en función de los avances positivos registrados en este ámbito. En 2012, momento en que se presentó la Recomendación de la Comisión, la competencia fiscal leal no se situaba entre las grandes prioridades internacionales. La Comisión recomendó a los Estados miembros que evaluasen los sistemas tributarios de terceros países con arreglo al Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas, instrumento de que dispone la propia UE para enfrentarse a los regímenes fiscales perniciosos. Entretanto, el proyecto de la OCDE sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) ha sido concluido y refrendado por el G20 al término de dos años de negociaciones. Ese proyecto ha creado nuevas normas internacionales sobre fiscalidad equitativa de las empresas, que todos los miembros del G20 y de la OCDE se han comprometido a aplicar. La UE ha apoyado activamente el proceso BEPS de la OCDE. Como una de las principales potencias políticas y económicas internacionales, la UE tiene ahora, además, el importante papel de seguir apoyando el proyecto BEPS y de impulsar su expedita y diligente aplicación en el mercado único y a nivel internacional.

En la UE, los Estados miembros ya han dado los primeros grandes pasos en esta dirección, por ejemplo al convenir en aplicar el planteamiento de nexo modificado a las casillas de patentes. El Plan de Acción de junio de 2015 y la Directiva de lucha contra la elusión fiscal crean un sólido marco para la rápida y coordinada aplicación de otras medidas del BEPS de una forma compatible con el mercado único y con el Derecho de la UE. Además, se está trabajando para actualizar y reforzar el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas de forma acorde con la nueva agenda de la UE para el impuesto de sociedades. El compromiso de los Estados miembros con estas medidas más energéticas de competencia fiscal leal deben plasmarse también en el tratamiento dispensado por la UE a terceros países en materia fiscal. Tal actitud podría animar a otros países a adherirse a las normas de buena gobernanza acordadas a escala internacional,

⁷ Directiva 2013/36/UE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (DRC IV).

⁸ Directiva 2013/34/UE sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas.

garantizar igualdad de condiciones a las empresas de la UE y recortar las oportunidades de traslado de beneficios al extranjero.

A la vista de estos cambios fundamentales en el entorno fiscal global y de la necesidad de alcanzar una mayor coherencia en las evaluaciones de terceros países realizadas por los Estados miembros, es preciso actualizar los criterios de buena gobernanza. La Comisión ha establecido, por consiguiente, en el anexo 1 de la presente Comunicación, nuevos criterios cuya aprobación solicita al Consejo. Estos criterios actualizados de buena gobernanza de la UE deben apuntalar todas las políticas fiscales exteriores de la UE y sentar unas bases más claras para debatir y promover la buena gobernanza fiscal con nuestros interlocutores internacionales.

3. FOMENTO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE BUENA GOBERNANZA FISCAL A TRAVÉS DE ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES

La UE debe utilizar cuantas herramientas estén a su disposición para promover la buena gobernanza fiscal a nivel internacional. Los acuerdos bilaterales y regionales con terceros países pueden resultar instrumentos jurídicos especialmente útiles con ese fin. En efecto, ofrecen la posibilidad de encuadrar, en un acuerdo consensual, el compromiso por cada una de las partes de suscribir las normas internacionales de transparencia, intercambio de información y competencia fiscal leal. También permiten a la UE asegurarse de que sus prioridades de política fiscal con respecto a terceros países se integren adecuadamente en sus relaciones exteriores en sentido más amplio.

En la estrategia «Comercio para todos» de 2015, la Comisión confirmó que los acuerdos comerciales debían sustentar la promoción de las normas internacionales de transparencia y buena gobernanza, con las que se hace frente a las estrategias abusivas de traslado de los beneficios y elusión de impuestos de las sociedades.

Los recientes avances en el programa fiscal internacional y el propio compromiso de la UE con la aplicación de normas más rigurosas a escala mundial requieren una nueva evaluación de la posición de la UE en materia de buena gobernanza fiscal al negociar los acuerdos con terceros países.

3.1 Cláusulas de buena gobernanza fiscal

En mayo de 2008, el Consejo ECOFIN acordó en sus conclusiones que debía introducirse una cláusula de buena gobernanza fiscal en todos los acuerdos pertinentes entre la UE y terceros países o regiones. En esas mismas conclusiones, el Consejo determinó la formulación de las cláusulas y extendió a la Comisión el mandato de negociar, sobre esa base, las disposiciones de buena gobernanza fiscal de los correspondientes acuerdos con terceros países.

No obstante, en los años posteriores, los esfuerzos de la UE por insertar en los acuerdos bilaterales o regionales cláusulas significativas de buena gobernanza corrieron una suerte desigual. Si bien algunos terceros países aceptaron la inclusión de una referencia a los principios de buena gobernanza fiscal, otros opusieron una tenaz resistencia o, simplemente, rehusaron todo compromiso explícito con tal iniciativa. Algunas negociaciones sufrieron demoras por considerar los terceros países que la formulación de la cláusula no dejaba claro el alcance de los requisitos de buena gobernanza. Además, la cláusula acordada en 2008 debe actualizarse ahora con arreglo a la evolución de la situación internacional en el ámbito de la buena gobernanza fiscal. Debe reflejar, por

ejemplo, la incorporación del intercambio automático de información como nueva norma mundial y las nuevas medidas de competencia fiscal leal establecidas en el proyecto BEPS de la OCDE y aprobadas por el G20.

Los Estados miembros son conscientes de que la actual cláusula de buena gobernanza presenta carencias y han iniciado una reflexión al respecto dentro del Grupo de alto nivel sobre cuestiones fiscales. Es preciso avanzar rápidamente en esta labor de actualización de las bases de la buena gobernanza, revisar la estrategia con miras a su inclusión en los acuerdos y desarrollar un sistema de control de su aplicación.

Para facilitar esta actividad, la Comisión ha determinado los elementos esenciales de la nueva cláusula de buena gobernanza, que debe incluirse en todas las propuestas de negociación de los acuerdos pertinentes. Esos elementos esenciales reflejan las normas de buena gobernanza actualizadas y las medidas prioritarias de la UE contra la planificación fiscal abusiva, además de algunos compromisos internacionales correspondientes al BEPS de la OCDE.

Sin embargo, dada la diversidad de socios internacionales de la UE, es poco práctico adoptar un enfoque único. Por ejemplo, algunos países en desarrollo pueden sufrir limitaciones administrativas que requieran un enfoque simplificado o necesitar asistencia para llevar a la práctica los compromisos de buena gobernanza. Las negociaciones para una cláusula de buena gobernanza deben, por lo tanto, reflejar la situación particular del tercer país en cuestión.

En el anexo 2 de la presente Comunicación figuran los elementos que deben formar la base para la negociación de las futuras cláusulas de buena gobernanza fiscal. La Comisión solicita a los Estados miembros que den su aprobación a esos elementos, de forma que puedan utilizarse en futuras negociaciones.

Otra cuestión que debe resolverse es el plazo que media entre la aprobación de la cláusula de buena gobernanza y su aplicación. Según las disposiciones actuales, la cláusula de buena gobernanza solo surte efecto una vez entra en vigor la totalidad del acuerdo, lapso que puede durar años. Entretanto, el tercer país en cuestión no tiene obligación alguna de dar cumplimiento a las disposiciones de buena gobernanza fiscal acordadas. La Comisión animará a los Estados miembros a que acepten que la cláusula de buena gobernanza fiscal forme parte de las disposiciones de aplicación provisional o que entablen un diálogo estructurado sobre cuestiones fiscales con el tercer país de que se trate en espera de la entrada en vigor del Acuerdo. Además, la Comisión y el Grupo del Código de Conducta podrían supervisar el cumplimiento de las normas de buena gobernanza fiscal por el tercer país con el fin de activar el mecanismo de consulta del acuerdo y así resolver cualquier problema tributario lo antes posible.

3.2. Disposiciones en materia de ayudas estatales

El hecho de que los terceros países concedan a determinadas empresas locales ayuda en forma de regímenes tributarios preferentes, prácticas administrativas o resoluciones fiscales individuales puede restringir el acceso al mercado de los exportadores de la UE, situándolos en desventaja con respecto a las empresas locales así subvencionadas. Las normas de la OMC no regulan sino parcialmente esas prácticas potencialmente falseadoras de la competencia. Los acuerdos de la UE con terceros países también podrían contribuir a garantizar unas condiciones de competencia equitativas.

La introducción en los acuerdos bilaterales de disposiciones sobre ayudas estatales que puedan aumentar la transparencia de las subvenciones, prohibir los tipos de subvenciones más perjudiciales y contemplar la celebración de consultas sobre esas subvenciones daría lugar a una competencia más equitativa entre Estados miembros y terceros países en el ámbito de la fiscalidad de las empresas.

Por lo tanto, con vistas a garantizar una competencia fiscal leal con sus socios internacionales, la Comisión se afanará por incluir disposiciones sobre ayudas estatales en las propuestas de negociación de acuerdos comerciales y de asociación con terceros países.

4. ASISTENCIA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA CUMPLIR LAS NORMAS DE BUENA GOBERNANZA FISCAL

Como parte de la estrategia de la UE para promover la buena gobernanza fiscal entre sus socios internacionales y apoyar una aplicación coherente y sin trabas del proyecto BEPS del G20 y la OCDE, es preciso dedicar una atención especial a la situación de los países en desarrollo. Ayudar a estos países a mejorar sus regímenes tributarios y potenciar sus recursos nacionales es crucial para el crecimiento integrador, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Desde esa perspectiva, la aplicación de normas de buena gobernanza fiscal es un factor esencial por dos motivos fundamentales. En primer lugar, forma parte de los compromisos de desarrollo más amplios de la UE ayudar a estos países a alcanzar unas rentas nacionales sostenibles y a repeler toda amenaza a su base imponible. En segundo lugar, la integración de los países en desarrollo en la red de buena gobernanza mundial puede evitar deficiencias en la estructura fiscal internacional capaces de generar oportunidades de erosión de la base y traslado de los beneficios.

4.1 La estrategia «recaudar más y gastar mejor»

La Unión Europea tiene una larga trayectoria de apoyo a los países en desarrollo en su labor para obtener rentas nacionales sostenibles, con medidas —entre otras— de lucha contra la elusión y la evasión fiscales y contra los flujos financieros ilícitos. La UE aporta 140 millones EUR anuales a los países en desarrollo como ayuda directa a las reformas de las finanzas públicas nacionales y dispone de programas de apoyo presupuestario en más de 80 países. Por otra parte, a través de la Iniciativa fiscal de Adís Abeba⁹, a cuya puesta en marcha en 2015 contribuyó la UE, la Comisión y otros socios internacionales se comprometieron a duplicar la ayuda facilitada a los países en desarrollo para la movilización de la renta nacional.

La Comunicación de la Comisión de 2010, *Fiscalidad y desarrollo — Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales*¹⁰, perfila la estrategia de la asistencia de la UE a los países en desarrollo para la construcción de sistemas fiscales eficientes, justos y sostenibles en los últimos cinco años. En 2015, en relación con la Agenda de Acción de Adís Abeba y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Comisión presentó un nuevo enfoque de la UE para consolidar la hacienda

⁹ Iniciativa específica en el marco de la Agenda de Acción de Adís Abeba, dirigida a aumentar la ayuda al desarrollo de capacidad fiscal <http://www.addistaxinitiative.net/>

¹⁰ COM(2010) 163.

pública nacional de los países en desarrollo. La estrategia «recaudar más y gastar mejor»¹¹ detalla las medidas que la UE se propone aplicar para asistir a los países en desarrollo a instaurar en los próximos años sistemas tributarios justos y eficientes, incluida la lucha contra la elusión del impuesto de sociedades.

La estrategia consiste, básicamente, en ayudar a los países en desarrollo a cerrar la brecha de la política tributaria y la brecha de cumplimiento de las obligaciones tributarias¹² a fin de aumentar la movilización de la renta nacional. Para reducir la brecha de la política tributaria es preciso ampliar la base imponible cuando proceda, colmar todas las lagunas jurídicas existentes y luchar contra la elusión fiscal. Para reducir la brecha de cumplimiento de las obligaciones tributarias es necesario aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria, reforzar el cumplimiento voluntario de dichas obligaciones, promover la buena gobernanza fiscal y luchar contra la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.

Para lograr esos objetivos y ayudar a los países en desarrollo a alcanzar niveles superiores de buena gobernanza fiscal, la Comisión ha desarrollado un ambicioso marco de asistencia de la UE. Forma parte de ese marco seguir fomentando la contribución de los países en desarrollo a la elaboración de las normas fiscales internacionales e insistir en una coordinación internacional más integradora a través, entre otros medios, de las iniciativas BEPS y de intercambio automático de información del G20 y la OCDE, del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y de organismos regionales como el Foro Africano de Administración Tributaria, el Centro de encuentros y estudios de directores de administraciones tributarias (*Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales*, CREDAF) o el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). La Comisión respaldará las iniciativas relativas a las estadísticas sobre ingresos con el fin de recabar datos fiables e internacionalmente comparables. Es preciso también seguir utilizando los marcos bilaterales existentes, como el diálogo político contemplado en el artículo 8 del Acuerdo de Cotonú, para perseguir los objetivos de buena gobernanza fiscal.

Otros ámbitos prioritarios para la UE serán la creación de capacidades de política y administración tributarias, bien mediante asistencia técnica directa, bien mediante programas de asociación¹³; el apoyo a las iniciativas internacionales dirigidas a reforzar la legislación y la regulación, en particular en el ámbito de la fijación de precios de transferencia; y la contribución al desarrollo y la aplicación de instrumentos de evaluación fiscal como el instrumento de evaluación diagnóstica de la administración tributaria (TADAT) o la evaluación sobre gasto público y rendición de cuentas (PEFA).

¹¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la estrategia «recaudar más y gastar mejor»: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>.

¹² Por brecha de la política tributaria se entiende la diferencia entre los impuestos adeudados en virtud de una política tributaria óptima y los impuestos adeudados en virtud de la política tributaria vigente. Por brecha del cumplimiento de las obligaciones tributarias se entiende la diferencia entre los impuestos adeudados en virtud de la política tributaria vigente y los impuestos efectivamente pagados.

¹³ La Comisión podrá considerar también otras formas de diálogo y de intercambio de buenas prácticas en los países que no dispongan de estructuras adecuadas de ayuda al desarrollo.

En consonancia con el enérgico programa de transparencia fiscal de la propia UE, la Comisión promoverá la publicación de informes internacionales desglosados por países, junto a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la industria extractiva.

4.2 Predicar con el ejemplo

La UE trata de predicar con el ejemplo en el ámbito de la buena gobernanza fiscal, tanto mediante la aplicación de estrictas normas internas como mediante la promoción de medidas similares en el extranjero. Es consciente de la necesidad de mantenerse alerta para que las políticas fiscales nacionales no tengan repercusiones negativas en terceros países y tiene debidamente en cuenta los puntos vulnerables en materia tributaria de los países en desarrollo. Por ejemplo, los Estados miembros deben aplicar a la negociación de convenios fiscales bilaterales con los países de renta baja un enfoque equilibrado que tenga en cuenta su situación particular. Contribuye a esa situación el hecho de que los países en desarrollo dependen en gran medida de la tributación en origen y, por lo tanto, la retención a cuenta sobre los pagos salientes es un componente esencial de sus ingresos fiscales. No obstante, los convenios fiscales prevalecen sobre las normas nacionales y reducen consiguientemente los impuestos recaudados mediante retención a cuenta por numerosos países en desarrollo. La Agenda de Acción de Adís Abeba y la aplicación de las medidas relacionadas con los convenios fiscales del proyecto BEPS de la OCDE podrían constituir una oportunidad para que los Estados miembros reconsideren ciertos aspectos de sus convenios fiscales bilaterales con países en desarrollo, tales como las disposiciones sobre retención a cuenta. En la Plataforma sobre buena gobernanza fiscal, la Comisión iniciará un debate con los Estados miembros acerca de la forma de garantizar un trato justo en los convenios fiscales bilaterales a los países en desarrollo.

5. DESARROLLO DE UN PROCEDIMIENTO DE LA UE PARA LA EVALUACIÓN Y LA ELABORACIÓN DE LISTAS DE TERCEROS PAÍSES

Dentro de la UE, los Estados miembros deben respetar la legislación relativa a la transparencia y el intercambio de información, las normas en materia de ayudas estatales y los principios del Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas. Hay una serie de disposiciones para hacer frente a las infracciones de estas normas y principios en el mercado único.

La igualdad de condiciones exige que la UE se dote también de instrumentos más contundentes de respuesta a aquellos terceros países que se nieguen a respetar las normas de buena gobernanza fiscal. El Parlamento Europeo, muchos de los Estados miembros y numerosas partes interesadas han manifestado su decidido apoyo a un marco único de la UE que permita hacer frente a los problemas de buena gobernanza fiscal con terceros países. La aplicación de un enfoque común de la UE a este ámbito tendría un poderoso efecto disuasorio y evitaría que las empresas se aprovechasen de las discordancias existentes entre los diferentes sistemas nacionales. También aportaría a los interlocutores internacionales una mayor claridad en cuanto a las expectativas de la UE en este campo y reduciría las cargas administrativas innecesarias que pesan sobre las empresas. Además, aseguraría que se tiene sistemáticamente en cuenta la situación específica de los terceros países, en particular los países en desarrollo.

5.1 Panorámica transparente de los procesos nacionales de compilación de listas

El primer paso para el desarrollo de un sistema común de elaboración de listas de la UE se dio en junio de 2015 con el con el Plan de acción para un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz. Por primera vez, la Comisión publicó una panorámica general de todas las jurisdicciones de terceros países recogidas por los Estados miembros en listas con fines fiscales. La versión íntegra consolidada, que recoge 121 jurisdicciones, se publicó en línea, aunque se adjuntó como anexo del Plan de acción una lista de las jurisdicciones más frecuentemente citadas. El objetivo primordial de esta iniciativa era aumentar la transparencia de los procesos nacionales de compilación de listas y presentar la información sobre las distintas jurisdicciones que en ellas figuran en un formato de más fácil acceso para los terceros países y las empresas. En octubre de 2015, la Comisión llevó a cabo una actualización técnica de la información publicada en línea, mediante la que incorporó los cambios y las modificaciones de las listas nacionales de los Estados miembros con fines fiscales.

Como parte del presente paquete de medidas de lucha contra la elusión fiscal y en consonancia con el compromiso adquirido en el Plan de acción de junio, a saber, revisar periódicamente la información de las listas de los Estados miembros, la Comisión ha actualizado formalmente el panorama consolidado de terceros países incluidos en las listas de los Estados miembros a efectos fiscales. La información actualizada, que está publicada en un mapa interactivo en línea¹⁴, volverá a revisarse en un plazo de 12 meses.

En cuestión de transparencia, la publicación de la «lista paneuropea» ha tenido un efecto inmediato. Algunos terceros países no estaban al corriente de que figuraban en las listas nacionales hasta que se publicó la versión consolidada de las listas de los Estados miembros. La «lista paneuropea» suscitó un nuevo debate sobre buena gobernanza fiscal entre estos países y los Estados miembros correspondientes, que permitió a los primeros aclarar determinados aspectos de sus regímenes tributarios y a los segundos expresar con precisión sus preocupaciones. El aumento de la transparencia animó además a los Estados miembros con sistemas de listas a escrutarlas minuciosamente y a asegurarse de que fueran fundadas y precisas y estuvieran actualizadas. La lista paneuropea puso de relieve las importantes divergencias entre los procesos nacionales de compilación de listas y las perturbaciones que esa situación ocasiona al mercado único, los terceros países y las empresas. Como consecuencia, los Estados miembros han renovado su interés por desarrollar un enfoque más coherente para la elaboración de listas de terceros países y la aplicación de medidas defensivas comunes.

Para conseguirlo, es necesario en primer lugar disponer de una panorámica certera de la situación y de un buen conocimiento de los procedimientos actualmente vigentes en toda la UE. Con ese fin, la Comisión ha solicitado a los Estados miembros que elaboran listas de terceros países aclaraciones sobre los criterios y los procesos que utilizan. Además, ha pedido a aquellos que no elaboran listas nacionales que describan los instrumentos alternativos que emplean para contrarrestar los riesgos externos de elusión fiscal. Esta labor encaminada a aumentar la transparencia de los instrumentos de los Estados miembros para aplicar medidas fiscales defensivas proseguirá en la Plataforma sobre Buena Gobernanza Fiscal en los próximos meses. El objetivo es ofrecer una mayor seguridad jurídica a las empresas y los terceros países, utilizando además la información para configurar un enfoque de la UE más convergente.

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

5.2 Enfoque común de la UE para la elaboración de listas de terceros países

La «lista paneuropea» se plantea solamente como solución provisional mientras avanza el trabajo hacia el objetivo final, a saber, un sistema común de la UE para la evaluación, escrutinio y elaboración de una lista de terceros países. A la postre, el actual mosaico de sistemas nacionales quedará sustituido por un método claro y coherente de la UE para identificar a los terceros países incumplidores de las normas de buena gobernanza y por una respuesta homogénea de la UE a esos países. Una vez esté totalmente establecida, los Estados miembros deberán acordar formalmente en el Consejo utilizar esa lista común de la UE en lugar de las listas nacionales para hacer frente a las amenazas externas de erosión de la base imponible.

Todo enfoque de la UE para la elaboración de esas listas debe ser justo, objetivo y justificable a nivel internacional. Debe asimismo ser compatible con los compromisos de la UE en virtud de acuerdos internacionales multilaterales o bilaterales. Para alcanzar este objetivo, la Comisión propone un proceso dividido en tres etapas.

Como primera etapa, la Comisión llevará a cabo una labor interna de identificación de los terceros países que deben ser objeto de escrutinio prioritario por la UE. Para garantizar la neutralidad y el fundamento de esta selección, la Comisión elaborará un cuadro de indicadores que permita determinar el impacto potencial de las distintas jurisdicciones en las bases imponibles de los Estados miembros. Este cuadro de indicadores, que se describe con mayor detalle en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, incluirá indicadores generales sobre cuestiones como los vínculos económicos con la UE, el nivel de actividad financiera y ciertos factores institucionales y legales. En esta fase, el puesto de los terceros países en este cuadro de indicadores no prejuzgará sus normas de buena gobernanza fiscal; simplemente supondrá una base transparente para decidir qué jurisdicciones deben ser objeto de una evaluación más minuciosa. Los primeros resultados del cuadro de indicadores se presentarán a los Estados miembros en el Grupo del Código de Conducta antes del otoño de 2016.

En la etapa siguiente, a partir del cuadro de indicadores, los Estados miembros deberán decidir qué países deben ser evaluados a la luz de los criterios de buena gobernanza actualizados de la UE. La consideración de otros factores, como la cooperación en materia fiscal en curso, podrá ser también pertinente. Dada su experiencia previa en este campo, es la Comisión quien debe efectuar la evaluación de los sistemas tributarios de los terceros países seleccionados junto con el Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas». Esta fase de evaluación incluirá un diálogo con los terceros países en cuestión, en el que se les concederá el tiempo suficiente para responder a cualquier duda que surja en relación con sus regímenes tributarios. El diálogo habrá de utilizarse como marco para aclarar esas dudas y forjar una colaboración más sólida destinada a garantizar la existencia de rigurosas normas de buena gobernanza fiscal. Con ese fin, debe hacerse también pleno uso de los procedimientos de consulta recogidos en los acuerdos de la UE con terceros países o regiones, cuando proceda. Las conclusiones de este proceso de evaluación se presentarán a los Estados miembros en los grupos correspondientes del Consejo.

En la última etapa, los Estados miembros deberán decidir si añaden el país en cuestión a la lista común de la UE de jurisdicciones problemáticas en materia fiscal. Esta decisión se basará principalmente en una recomendación de la Comisión resultante del proceso de escrutinio. Sin embargo, habrán de tenerse en cuenta también otros factores. Puede suceder, por ejemplo, que algunos países en desarrollo muestren un gran empeño por

cumplir las normas de buena gobernanza de la UE pero carezcan de la capacidad necesaria con tal fin. En esos casos, quizá las listas no resulten la herramienta más apropiada y otros instrumentos sean más eficaces para resolver los problemas que sus regímenes tributarios plantean a la UE. De igual modo, si un tercer país se ha comprometido ya en firme con la UE a abordar las cuestiones de buena gobernanza fiscal, la prosecución de ese proceso puede generar resultados más eficaces.

Además, se especificarán claramente las condiciones que permiten excluir de la lista común de la UE a cada una de las jurisdicciones en ella incluidas. Dicha exclusión deberá estar vinculada a sus esfuerzos por resolver los problemas que hayan aflorado en el proceso de escrutinio. Para evitar todo retraso indebido del proceso, los Estados miembros deberán habilitar a la Comisión para retirar inmediatamente de la lista a cualquier jurisdicción que cumpla las condiciones preceptivas, a fin de evitar todo retraso indebido del proceso. La Comisión comunicará previamente a los Estados miembros cada exclusión de la lista.

5.3 Incentivos para aumentar la transparencia y la justicia fiscal en las jurisdicciones de la lista

La inclusión de una jurisdicción en una lista debe considerarse siempre el último recurso y reservarse a aquellas que rehúsen abordar la cuestión de la buena gobernanza fiscal o que no encaren de forma constructiva la prevención de la UE respecto de sus regímenes tributarios. No obstante, una vez que una jurisdicción haya sido añadida a la lista de la UE, todos los Estados miembros deben aplicar «contramedidas» comunes contra ella. Esas «contramedidas» deben servir tanto para proteger las bases imponibles de los Estados miembros como para ofrecer a la jurisdicción en cuestión incentivos para introducir las mejoras necesarias en su sistema tributario.

En la actualidad, los Estados miembros aplican sanciones o medidas defensivas diferentes a las jurisdicciones recogidas en sus listas nacionales. Se trata en gran medida de disposiciones de índole fiscal, tales como las normas sobre sociedades extranjeras controladas (SEC) o la denegación de las exenciones o deducciones fiscales normales de los pagos efectuados a las empresas de los países incluidos en la lista.

En algunos casos, estas disposiciones nacionales se subsumirán en las normas mínimas contenidas en la Directiva de lucha contra la elusión fiscal (por ejemplo, las normas sobre SEC). No obstante, la Directiva no incorporará todas las medidas defensivas actualmente aplicadas por los Estados miembros. Por lo tanto, las medidas defensivas vinculadas a la lista común de la UE deben ser complementarias de las medidas defensivas de la Directiva. Entre las posibles opciones pueden incluirse las retenciones fiscales a cuenta y la no deducibilidad de los costes de las transacciones en las que intervengan las jurisdicciones incluidas en la lista. El aumento de las cargas administrativas y el riesgo de doble imposición harán mucho menos atractivo para las empresas invertir o hacer negocios en esos territorios.

Como se indica en el Plan de Acción de junio de 2015, los Estados miembros habrán de determinar la naturaleza exacta de las «contramedidas» que deben aplicarse a las jurisdicciones recogidas en la lista. Deberán hacerlo antes del final de 2016, de forma que los terceros países sean plenamente conscientes de las repercusiones una vez se ponga en marcha el proceso de escrutinio de la UE.

La Comisión aprovechará también la experiencia obtenida en el proceso de compilación de las listas para contribuir activamente al seguimiento efectuado por el G20 de las medidas BEPS de la OCDE a nivel internacional. Intercambiará información con las administraciones de terceros países que también participen activamente en el proceso.

6. REFUERZO DEL VÍNCULO ENTRE LOS FONDOS DE LA UE Y LA BUENA GOBERNANZA FISCAL

El Reglamento Financiero de la UE (artículo 140, apartado 4) prohíbe invertir o canalizar fondos de la UE a través de entidades en terceros países que no cumplan las normas internacionales de transparencia fiscal. Las instituciones financieras internacionales (IFI) y la UE¹⁵ deben además incorporar estos requisitos de buena gobernanza a sus contratos con todos los intermediarios financieros seleccionados. Estas disposiciones, que están reforzadas en los reglamentos internos de las IFI, constituyen una eficiente vía para asegurar que las decisiones sobre la inversión de fondos de la UE contribuyan a fomentar el cumplimiento de los requisitos internacionales de transparencia.

No obstante, la Comisión considera que estas disposiciones podrían ampliarse e ir más allá de los requisitos de transparencia actuales, incluyendo también los principios de competencia fiscal leal de la UE. En el pasado, la Comisión se ha visto obligada a bloquear determinados proyectos presentados por las IFI que implicaban dispositivos fiscales de una complejidad injustificable a través de regímenes tributarios perniciosos o con un nivel de imposición nulo en terceros países. El refuerzo de las disposiciones mediante la inclusión de los requisitos de competencia fiscal leal podría impedir que surgiese ese tipo de casos. El Parlamento Europeo ha solicitado, además, medidas para garantizar que la financiación de la UE no pueda canalizarse a través de jurisdicciones con imposición baja o nula. La Comisión propondrá por lo tanto integrar las normas actualizadas de la UE en materia de buena gobernanza fiscal —incluida la competencia fiscal leal— en el Reglamento Financiero, aprovechando la revisión en curso.

7. CONCLUSIÓN

La Comisión ha situado la lucha contra la elusión del impuesto de sociedades y la competencia fiscal desleal en el centro de su agenda política. Para ello, ha presentado un ambicioso programa de reforma de la fiscalidad de las empresas en la UE, que los Estados miembros deben ahora impulsar.

Sin embargo, la elusión del impuesto de sociedades es un fenómeno mundial y las medidas de la UE para ponerle coto deben rebasar el marco del mercado único. La presente Comunicación responde a las peticiones del Parlamento Europeo, del Consejo y de la sociedad civil para que la UE adopte una firme estrategia de fomento de la buena gobernanza fiscal a escala mundial y reacción ante las amenazas externas de elusión fiscal.

Las medidas propuestas en la presente Comunicación sustentan los objetivos de la UE, a saber, garantizar una tributación efectiva en el mercado único y asegurar que la fiscalidad de las empresas sea más justa en la UE y fuera de ella. La Comisión insta a los Estados

¹⁵ Banco Europeo de Inversiones, Fondo Europeo de Inversiones y Fondo Mundial para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables

miembros a que respalden estas iniciativas en el Consejo y a que otorguen una gran prioridad política a su aplicación.