



Bruselas, 15.7.2020
COM(2020) 312 final

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

**PLAN DE ACCIÓN PARA
UNA FISCALIDAD EQUITATIVA Y SENCILLA QUE APOYE LA ESTRATEGIA
DE RECUPERACIÓN**

1. Contexto general: las políticas tributarias de la UE en épocas de transición

La crisis sin precedentes provocada por la COVID-19 ha perturbado profundamente las economías de la UE y del resto del mundo. La UE y sus instituciones, Estados miembros, empresas y ciudadanos se enfrentan a esta inmensa crisis en un momento de transformación fundamental, en la que influyen poderosamente los desafíos climáticos y ambientales, la revolución digital, la creciente desigualdad y los cambios geopolíticos.

La Comisión aspira a liderar la transición hacia un mundo más digital y más ecológico, compatible con los principios de nuestra economía social de mercado. Una fiscalidad equitativa, eficiente y sostenible es crucial para alcanzar estos objetivos: las políticas tributarias de la UE deben garantizar que tanto las empresas como las personas físicas contribuyan con la parte que les corresponde. Al mismo tiempo, las políticas tributarias de la UE han de diseñarse de modo que empresas y ciudadanos puedan disfrutar plenamente de los beneficios del mercado único, trabajar e invertir a través de las fronteras, así como innovar y crear empleo. Y todo ello mientras se crean los incentivos adecuados para un comportamiento sostenible y respetuoso con el clima, lo que incluye la inversión sostenible, y garantizando que se respete el principio de que quien contamina, paga.

Una fiscalidad equitativa y eficiente será más importante que nunca en los meses y años venideros, mientras la UE y la comunidad mundial tratan de recuperarse de la terrible crisis causada por la COVID-19. Tal y como destaca la Comunicación de la Comisión titulada «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación»¹, para asegurar que la solidaridad y la justicia ocupen el lugar central de la recuperación, la Comisión va a intensificar la lucha contra el fraude fiscal y otras prácticas abusivas. Gracias a ella, los Estados miembros podrán generar los ingresos fiscales necesarios para dar respuesta a los desafíos más graves que plantea la actual crisis. Esta Comunicación cumple aquel compromiso y establece un «plan de acción para una fiscalidad sencilla y equitativa que apoye la recuperación», que contempla un total de veinticinco acciones. El plan está diseñado para responder al doble desafío que plantea la actual crisis: respaldar una recuperación económica rápida y sostenible y garantizar unos ingresos públicos suficientes en la UE. El plan de acción:

- esboza las medidas encaminadas a reducir los obstáculos tributarios para las empresas en el mercado único. La simplificación tributaria mejorará el entorno de negocios, mejorará la competitividad de las empresas y contribuirá al crecimiento económico;
- anuncia una serie de iniciativas que ayudarán a los Estados miembros a hacer cumplir las normas tributarias existentes y a mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Es necesario asegurar que los Estados miembros garanticen los ingresos tributarios necesarios para financiar la respuesta a los grandes desafíos derivados de la actual crisis, sin imponer una carga indebida a aquellos que ya se están viendo gravemente perjudicados por ella. En este aspecto, la lucha contra el fraude fiscal y contra la elusión y la evasión fiscales sigue siendo crucial. Todo ello debería contribuir asimismo a mejorar en los diferentes países la equidad, la proporcionalidad, la eficacia y la eficiencia de la recaudación de los ingresos de los que se nutrirán los presupuestos nacionales y el de la UE.

¹ COM(2020) 456 final.

Este plan de acción es un elemento clave de un ambicioso y amplio programa tributario de la UE para los próximos años, que incluye también las importantes iniciativas siguientes:

- Un sistema fiscal bien diseñado desempeña un papel importante en el apoyo a la transición verde. La utilización de la fiscalidad como instrumento político ayudará a lograr el objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050, así como a los demás objetivos medioambientales del Pacto Verde Europeo.² Entretanto, aportará además a los presupuestos públicos unos ingresos fiscales adicionales que propiciarán inversiones inteligentes en favor de una transición verde. Los impuestos medioambientales contribuyen a proporcionar las señales de precios correctas y los incentivos adecuados a los productores, los usuarios y los consumidores para fomentar un consumo menos contaminante y contribuir al crecimiento sostenible. También pueden ofrecer oportunidades para la reducción de impuestos en otros ámbitos —por ejemplo, sobre el trabajo— y, si los ingresos para una protección social adecuada están protegidos, pueden ser una opción beneficiosa para todos a la hora de hacer frente a los problemas medioambientales y de empleo.
- Una profunda **reforma del sistema del impuesto de sociedades con el fin de adecuarlo a nuestra economía moderna, cada vez más digitalizada**, es imprescindible para respaldar el crecimiento y generar los ingresos necesarios de manera equitativa, **reorientando las potestades tributarias a la creación de valor y fijando un nivel mínimo de tributación eficaz de los beneficios empresariales**. La Comisión apoya activamente los debates dirigidos por la OCDE y el G20, y está dispuesta a actuar si no se alcanza un acuerdo mundial. Antes de que finalice el año, la Comisión definirá los próximos pasos tras los debates mundiales sobre un **plan de acción sobre la fiscalidad de las empresas para el siglo XXI**.
- **La lucha contra la evasión y la elusión fiscales a nivel mundial exige actuar con determinación**. La pandemia de COVID-19 ha suscitado una actividad sin precedentes a nivel nacional y de la Unión para apoyar las economías de los Estados miembros y facilitar su recuperación. Esto incluye la intervención del Estado para garantizar la liquidez y el acceso a la financiación para las empresas, una parte considerable de las cuales ha estado sujeta a las normas sobre ayudas estatales de la Unión. La lista de la Unión de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales (lista de la UE de países y territorios no cooperadores) está concebida para hacer frente a las amenazas que pesan sobre las bases imponibles de los Estados miembros de la UE. Así las cosas, la Comisión presenta una recomendación en virtud de la cual los Estados miembros deben supeditar su apoyo financiero a las empresas en la Unión a la ausencia de vínculos entre dichas empresas y los países y territorios que figuran en la lista de la Unión.
- Para que el programa de equidad tributaria de la UE logre plenamente sus objetivos será necesario activar todos los instrumentos de política existentes. En este contexto, la Comisión estudiará la manera de aprovechar plenamente las disposiciones del Tratado de

² Iniciativas como la revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía y la creación de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono forman parte del Pacto Verde Europeo, que también aspira a crear un contexto propicio para que se lleven a cabo amplias reformas fiscales a nivel nacional, eliminando las subvenciones a los combustibles fósiles, desplazando la carga fiscal del trabajo a la contaminación y teniendo en cuenta al mismo tiempo consideraciones de orden social. En el marco de los trabajos en apoyo de este objetivo, la Comisión organizará en 2020 una Conferencia sobre la *Ecologización de la Tributación*.

Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que permiten **que las propuestas sobre fiscalidad se adopten mediante el procedimiento legislativo ordinario, incluido el artículo 116 del TFUE.**

Junto con estas iniciativas emblemáticas en el terreno fiscal, **las políticas tributarias de la UE seguirán alimentando la agenda global de la Comisión.** Por ejemplo, se pondrá en marcha la revisión de la Directiva sobre la fiscalidad del tabaco³ y de las directivas relativas a la fiscalidad del alcohol⁴, así como la disposición referente a las adquisiciones transfronterizas por parte de particulares en la Directiva horizontal en materia de impuestos especiales⁵, a fin de contribuir en mayor medida a los objetivos de salud pública y evitar el fraude fiscal. La Comisión continuará asimismo ejecutando su programa en favor de una fiscalidad equitativa, sencilla y sostenible en el Semestre Europeo, incluyendo el uso de la tributación como herramienta para configurar una agenda holística en pro de una transición verde y justa desde el punto de vista social, incluido mediante la promoción de la presupuestación verde. Además, la Comisión sigue apoyando la ejecución de su agenda en favor de una fiscalidad equitativa y sencilla a través de sus programas de apoyo técnico.

Paquete de medidas tributarias para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación – Julio de 2020

Este paquete de medidas tributarias consta de tres elementos:

1. La presente Comunicación, en la que se detalla un plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación y se presenta una serie de iniciativas que se pondrán en marcha próximamente en el ámbito de los impuestos directos e indirectos.
2. Una **propuesta legislativa⁶ para revisar la Directiva sobre cooperación administrativa⁷**, que:
 - introducirá un **intercambio de información automático entre las administraciones tributarias de los Estados miembros sobre los ingresos obtenidos por los vendedores en plataformas digitales**. Esta información ayudará a las administraciones tributarias a verificar que aquellas que obtengan beneficios a través de plataformas digitales pagan los impuestos que les corresponden, y
 - fortalecerá la cooperación administrativa, al aclarar las normas existentes.
3. La Comunicación sobre la fiscal ámbito el en gobernanza aneuB» en la UE y en terceros países»⁸, que examinará los avances en la mejora de la gobernanza en el ámbito fiscal en la UE,

³ Directiva 22011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco (DO L 176 de 5.7.2011, p. 24).

⁴ Directiva 292/83/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO L 2316 de 31.10.1992, p. 22–27) y Directiva 292/84/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO L 2316 de 31.10.1992, p. 29).

⁵ Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DO L 9 de 14.1.2009, p. 12).

⁶ COM(2020) 314 final

⁷ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, DO L 64 de 11.3.2011, p. 1.

pero también en el exterior, y sugerirá áreas de mejora. Debemos actuar dentro de la UE, pero también a escala internacional. Las principales áreas de actuación incluirán:

- una reforma del **Código de Conducta** sobre la Fiscalidad de las Empresas,
- una revisión de la **lista de la UE** de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales,
- mejoras destinadas a reforzar la **buena gobernanza en el ámbito fiscal** con respecto a los fondos de la UE y medidas defensivas coordinadas mejoradas por parte de los Estados miembros de la UE, y
- apoyo a los **socios de países en desarrollo** para la mejora de la buena gobernanza en el ámbito fiscal.

2. Ya hemos conseguido mucho, pero es necesario seguir trabajando

2.1 Lucha contra el fraude fiscal y la evasión y la elusión fiscales

En los últimos años, la UE ha centrado sus esfuerzos en hacer frente al fraude fiscal y la evasión y la elusión fiscales, así como en fomentar la transparencia. A través de diversas iniciativas legislativas se ha logrado dificultar más que nunca las prácticas de evasión y elusión fiscales por parte de los contribuyentes; dentro de dichas iniciativas cabe destacar los esfuerzos pioneros en materia de transparencia y los proyectos de cooperación entre los Estados miembros. Pueden citarse algunos ejemplos concretos, como la Directiva de lucha contra la elusión fiscal,⁹ la Recomendación de la Comisión sobre la aplicación de medidas contra los abusos en detrimento de los convenios fiscales¹⁰ y las normas de transparencia sobre las reglas fiscales¹¹, así como la introducción de la comunicación de información país por país entre las autoridades tributarias¹².

En la actualidad las autoridades tributarias disponen de un conjunto más amplio de herramientas para detectar y combatir las conductas abusivas, así como para cooperar con otras autoridades con funciones coercitivas. Tal como ponen de relieve las evaluaciones del marco de cooperación administrativa en la UE, el intercambio automático de información y las acciones conjuntas se han convertido en algo habitual entre los Estados miembros de la UE¹³. Las autoridades tributarias también han obtenido acceso a la información sobre el blanqueo de

⁸ COM(2020) 313 final

⁹ Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, DO L 193 de 19.7.2016, p. 1.

¹⁰ Recomendación (UE) 2016/136 de la Comisión, de 28 de enero de 2016, sobre la aplicación de medidas contra los abusos en detrimento de los convenios fiscales, DO L 25 de 2.2.2016, p. 67.

¹¹ Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo, de 8 de diciembre de 2015, que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad, DO L 332 de 18.12.2015, p. 1.

¹² Directiva (UE) 2016/881 del Consejo, de 25 de mayo de 2016, que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad, DO L 146 de 3.6.2016, p. 8.

¹³ Comisión Europea. (2017). Evaluación del Reglamento (UE) n.º 904/2010. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2017) 428 final (en relación con el IVA) y Comisión Europea. (2019). Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Evaluation of the Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC» (Evaluación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE) [SWD(2019) 328 final].

capitales¹⁴. Por otro lado, ahora se deben notificar las operaciones de evasión fiscal, gracias a las nuevas normas de la UE sobre métodos de planificación fiscal potencialmente agresivos¹⁵.

El **conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico**¹⁶ aplicable a partir de 2021 eliminó la exención del IVA relativa a las importaciones de mercancías cuyo valor sea inferior a 22 EUR, obligando así a pagar el IVA en todas las mercancías importadas a la UE, lo que reducirá la posibilidad de fraude. También se han reforzado los instrumentos de cooperación administrativa en el ámbito del IVA: Eurofisc¹⁷, por propia iniciativa, puede ya cooperar e intercambiar información con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y con Europol¹⁸; las autoridades tributarias pueden intercambiar con las autoridades aduaneras información sobre las importaciones sujetas al IVA y el fraude aduanero¹⁹, así como organizar auditorías conjuntas con la participación activa de funcionarios tributarios extranjeros en investigaciones administrativas.

Sin embargo, el fraude y la evasión fiscales continúan representando una amenaza para las finanzas públicas. Se calcula que la pérdida de ingresos en la UE derivada de la evasión internacional de impuestos por parte de personas físicas, incluidos el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los impuestos sobre las rentas del capital, el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto de sucesiones ascendió a 46 000 millones EUR en 2016²⁰. Se estima que el déficit recaudatorio en materia de IVA (es decir, la diferencia entre los ingresos previstos en concepto de IVA y las cantidades realmente recaudadas) se elevó a 137 000 millones EUR en 2017, incluido un fraude en el IVA transfronterizo de 50 000 millones EUR²¹. La Comisión presentó en 2018 una reforma sustancial del sistema del IVA para el comercio dentro de la UE²². La adopción de esta propuesta relativa al régimen definitivo del IVA ayudaría a reducir dicho déficit y facilitaría el cumplimiento, al eliminar la exención de los suministros intracomunitarios. De igual modo, la elusión del impuesto de sociedades en la UE asciende a más de 35 000 millones EUR por año,

¹⁴ Directiva (UE) 2016/2258 del Consejo, de 6 de diciembre de 2016, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso de las autoridades tributarias a información contra el blanqueo de capitales (DO L 342 de 16.12.2016, p. 1).

¹⁵ Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información (DO L 139 de 5.6.2018, p. 1).

¹⁶ Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, Reglamento (UE) 2017/2454 del Consejo, Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2459 del Consejo, Directiva (UE) 2019/1995 del Consejo, Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2026 del Consejo, Reglamento de Ejecución (UE) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-e-commerce_en#heading_1.

¹⁷ Eurofisc es una red que permite un rápido intercambio, tratamiento y análisis de información específica sobre el fraude transfronterizo entre Estados miembros, además de posibilitar la coordinación de acciones de seguimiento.

¹⁸ Además, Europol puso en marcha el nuevo Centro Europeo para Delitos Financieros y Económicos (EFEC). El Centro mejorará el apoyo operativo prestado a los Estados miembros y los diferentes organismos de la UE en el ámbito de los delitos económicos y financieros, y promoverá un uso sistemático de las investigaciones financieras; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>.

¹⁹ Reglamento (UE) 2018/1541 del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 904/2010 y (UE) 2017/2454 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, DO L 259 de 16.10.2018, p. 1.

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf.

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf.

²² Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de

medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del régimen definitivo del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros, COM(2018) 329, 25 de mayo de 2018.

según diversas estimaciones²³. Estas considerables cantidades de pérdida de ingresos resultan aún más problemáticas si se tiene en cuenta que las ramificaciones económicas de la COVID-19 provocarán inevitablemente una fuerte caída de los ingresos tributarios. Por otra parte, el fraude del IVA está relacionado en ocasiones con el fraude de derechos arancelarios. La pérdida de ingresos tributarios socava el reparto equitativo de la carga entre los contribuyentes, así como la justa contribución nacional al presupuesto de la UE. Casi un 75 % de los europeos demanda mayor determinación de la UE en la lucha contra la evasión fiscal²⁴.

2.2 Administración tributaria en la era digital

Es necesario intensificar los esfuerzos en la UE para fortalecer la lucha contra la evasión fiscal y ayudar a las administraciones tributarias a seguir el ritmo de una economía en constante evolución. La economía digital y el desarrollo de nuevos modelos de negocio crean nuevos desafíos para las administraciones tributarias. Además, las autoridades fiscales cuentan con recursos limitados a escala nacional para explotar el ingente volumen de datos que recopilan a través de la aplicación de las medidas adoptadas en los últimos años.

La digitalización de la economía y de las autoridades nacionales también deben considerarse como una oportunidad. El uso de soluciones digitales facilita el trabajo a las administraciones tributarias y será fundamental para reducir los costes de cumplimiento de la normativa tributaria, tanto de dichas administraciones como de las empresas. Asimismo, los análisis de datos son cruciales para utilizar la creciente cantidad de datos recabados. En el ámbito del comercio electrónico, en el que las autoridades aduaneras y tributarias dispondrán de enormes cantidades de datos y sistemas de información, las sinergias entre ambas autoridades se convierten en un factor esencial. La digitalización también es clave para aliviar la carga informativa de las empresas, sobre todo las pymes, por ejemplo, mediante la reutilización de información por parte de las autoridades estadísticas.

Durante una conferencia organizada por la Comisión en diciembre de 2019 sobre **el IVA en la era digital** se hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo una reflexión más profunda en este campo. Dicha reflexión debería centrarse en el modo en que las autoridades fiscales pueden utilizar la tecnología para combatir el fraude fiscal y beneficiar a las empresas, y en si las actuales normas del IVA están adaptadas a los modelos de negocio de la era digital.

2.3 Políticas fiscales sencillas en la UE para un mercado único competitivo

La UE ha dado pasos para simplificar la tributación. Se han aprobado reglas nuevas con objeto de garantizar una resolución más rápida y más eficaz de los litigios que afectan a los impuestos directos, derivadas de la interpretación o aplicación de los acuerdos y convenios para la eliminación

²³ A pesar de que la existencia de prácticas de elusión fiscal se ha demostrado en numerosos estudios, resulta complicado cuantificar la pérdida de ingresos debido a la complejidad del problema y los limitados datos disponibles. Dover *et al.* (2015) concluyen que la pérdida de ingresos asociada al traslado de beneficios en la UE asciende aproximadamente a entre 50 000 y 70 000 millones EUR, una cantidad equivalente, como mínimo, al 17 % de los ingresos en concepto de impuesto de sociedades (IS) en 2013. Utilizando un modelo de equilibrio general, Álvarez-Martínez *et al.* (2018) llegan a la conclusión de que la elusión fiscal en la EU-28 conlleva una pérdida de ingresos en concepto de impuesto de sociedades de 36 000 millones EUR anuales. Zucman *et al.* (2018) estiman que la EU-28 pierde en torno a 37 000 millones EUR.

²⁴ Parlamento Europeo. (2016). «Tax fraud: 75 % of Europeans want EU to do more to fight it» (Fraude fiscal: el 75 % de los europeos pide a la UE mayor determinación para combatirlo), *European Parliament News*, 29.7.2016.

de la doble imposición celebrados entre Estados miembros²⁵. El conjunto de medidas adoptadas sobre el IVA del comercio electrónico ha suprimido uno de los principales obstáculos para los pequeños negocios que realizan actividades comerciales transfronterizas. Las empresas que venden mercancías en línea a los consumidores pueden cumplir sus obligaciones en materia de IVA en la UE a través de un sencillo portal en internet disponible en su propia lengua.

También se han puesto en marcha iniciativas a escala de la UE para ayudar a los Estados miembros a utilizar la fiscalidad como herramienta para fomentar el crecimiento económico sostenible, incluso en el contexto del Semestre Europeo. En particular, la Comisión hizo hincapié en que unos sistemas tributarios propicios al crecimiento pueden potenciar la inversión privada, mejorar el entorno empresarial, fomentar el empleo, reducir las desigualdades y ayudar a crear una economía ecológicamente resiliente. Por otra parte, una simplificación del sistema tributario puede contribuir a limitar las distorsiones económicas y reducir las cargas administrativas para las empresas. La adopción de la propuesta relativa a los tipos del IVA²⁶, que en la actualidad se está debatiendo en el Consejo, proporcionará a los Estados miembros flexibilidad para establecer (bajo criterios estrictos) sus propios tipos —algo necesario para que se recuperen de la actual crisis—, pero también les permitirá armonizar mejor la política del IVA con los objetivos medioambientales y sanitarios.

Sin embargo, los costes de cumplimiento de la normativa tributaria siguen siendo elevados en la UE. En particular, es necesario ayudar a las empresas jóvenes e innovadoras, a las que las complejidades administrativas causan mayores dificultades que a las grandes multinacionales. Los costes de cumplimiento de la normativa tributaria suelen ser mucho más altos para las pequeñas empresas que para las grandes²⁷. Se estima que, para las grandes sociedades, estos costes representan aproximadamente el 2 % de los impuestos pagados, mientras que en el caso de las pymes el porcentaje se sitúa en torno al 30 %²⁸. Además, la complejidad derivada de la existencia de veintisiete sistemas tributarios diferentes no solo crea espacios significativos para lagunas tributarias que favorecen prácticas abusivas, sino también incertidumbre para los contribuyentes honestos, que se ven sencillamente abrumados y, por ello, incumplen las normas de forma involuntaria.

Por lo tanto, también es necesario intervenir a escala de la UE para crear un entorno tributario más sencillo y más moderno. Esto ayudaría a las empresas cumplidoras a disfrutar de los beneficios del mercado único y a apoyar el crecimiento económico en la UE. Tal como se describe en la reciente Comunicación de la Comisión sobre las barreras del mercado único, las empresas destacan constantemente que uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan son las normas y procedimientos nacionales en el área de la fiscalidad²⁹. Esos obstáculos afectan, en particular, a las empresas que realizan actividades transfronterizas, ya que necesitan adaptarse a diferentes sistemas y administraciones nacionales. Las barreras indicadas por las empresas son muy variadas, desde problemas relacionados con el registro hasta las obligaciones de comunicación de información tanto sobre el IVA como sobre el impuesto de sociedades.

²⁵ Directiva (UE) 2017/1852 del Consejo, de 10 de octubre de 2017, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión Europea (DO L 265 de 14.10.2017, p. 1).

²⁶ COM(2018)20 de 18.1.2018.

²⁷ Comisión Europea. (2018). *Study on tax compliance costs for SMEs, Final report - Study* (fecha de publicación: 12.12.2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf.

²⁹ COM(2020) 93 final y documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña, SWD(2020) 54 final.

3. Un nuevo plan de acción para una fiscalidad sencilla y equitativa que apoye la estrategia de recuperación

Esta Comunicación establece un enfoque nuevo y equilibrado que combina acciones contra el fraude y la evasión fiscales con medidas destinadas a facilitar la vida a los contribuyentes honestos. Otorga al contribuyente un lugar central. Por lo tanto, las diversas acciones previstas en el plan de acción se estructuran de acuerdo con la secuencia que sigue el contribuyente. Las acciones asociadas a los diversos pasos de dicha secuencia se describen como un medio para que la UE logre dos objetivos: combatir la evasión fiscal y crear un sistema tributario sencillo.

El plan consta de veinticinco acciones (véase el anexo) que la Comisión propondrá y ejecutará hasta 2024. Los posibles cambios legislativos que se exponen están sujetos a los resultados de una evaluación de impacto —que incluirá los derechos fundamentales y, especialmente, el derecho a la protección de los datos personales— que se llevará a cabo cuando sea necesario para valorar las diferentes opciones políticas, de conformidad con los principios de mejora de la legislación³⁰.

3.1 Registro

Un registro eficaz y eficiente es el primer paso para asegurar que los contribuyentes paguen la parte que les corresponde³¹. Dentro de la UE, los contribuyentes se identifican a través de un número de identificación fiscal (NIF)³². Los contribuyentes sujetos al IVA se identifican mediante un número de registro del IVA. Las bases de datos que contienen información de los contribuyentes deben mantenerse actualizadas: los contribuyentes deben comunicar todos los datos necesarios a las autoridades fiscales. Cuando se produce algún cambio (por ejemplo, si un contribuyente se traslada de manera permanente a otro Estado miembro), se debe modificar la información del registro.

Para que el registro sea eficiente, debe ser lo más sencillo posible. La obtención del NIF o del número de IVA no debe requerir pesados trámites burocráticos. Cuando un contribuyente decide trasladarse a otro Estado miembro para trabajar, o decide establecer un negocio en otro Estado miembro, el proceso de actualización de registros de los contribuyentes debe ser fluido, de modo que estos soporten la menor carga administrativa posible. Si los contribuyentes tienen que demostrar su residencia fiscal —o, dicho de otro modo, si figuran registrados como contribuyentes— ante una administración tributaria distinta de la suya propia, el procedimiento debe ser sencillo.

Para simplificar el registro fiscal de los contribuyentes, la Comisión llevará a cabo las acciones siguientes:

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es.

³¹ Este capítulo se centra en los contribuyentes e intenta conceptualizarlos como clientes de las administraciones tributarias. La experiencia de los contribuyentes se divide en cinco pasos clave de interacción con dichas administraciones: registro, comunicación de información, verificación, pago y litigios. Estos cinco pasos están tomados de: OCDE (2017), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Los pasos se han adaptado al enfoque seleccionado, de modo que, por ejemplo, la «recaudación» (desde el punto de vista de la administración tributaria) se denomina aquí «pago» (desde la perspectiva del contribuyente). Puede consultarse un análisis más general del itinerario del cliente en Lemon, K. N. y Verhoef, P. C. (2016). «Understanding customer experience throughout the customer journey». *Journal of marketing*, 80(6), pp. 69-96.

³² O equivalente. La página web de la Comisión «NIF en Europa» proporciona una visión general de los NIF en la UE: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html

En 2022/2023

1. Incluso después de aplicar el conjunto de medidas adoptadas sobre el IVA del comercio electrónico, los contribuyentes registrados en su Estado miembro de establecimiento deberán registrarse a efectos del IVA en los Estados miembros en el que no estén establecidos pero en los que lleven a cabo determinadas operaciones sujetas a imposición. La Comisión propondrá modificar la Directiva del IVA³³ con el objetivo de avanzar hacia un **registro único de la UE a efectos del IVA**, que permitirá a los contribuyentes prestar servicios o vender mercancías en cualquier parte de la Unión.
2. Una de las seis prioridades fundamentales de la Comisión es «Una Europa adaptada a la era digital». Más concretamente, la modernización de la administración pública es uno de los objetivos del Plan de Acción sobre Administración Electrónica elaborado por la Comisión³⁴. Para contribuir al logro de este objetivo es importante garantizar una **utilización eficiente de los datos de los contribuyentes**, en pleno cumplimiento de las normas de protección de datos de la UE. Como demuestra la reciente evaluación de la cooperación administrativa realizada por la Comisión en el ámbito de la imposición directa, existe margen para mejorar la calidad y el uso de los datos fiscales³⁵. La Comisión ejecutará un proyecto piloto para evaluar qué solución o soluciones digitales se pueden utilizar y cómo, a fin de garantizar una mejor explotación de los datos, crear nuevos servicios digitales para los contribuyentes y apoyar en mayor medida el trabajo de las administraciones tributarias a escala de la Unión. La Comisión publicará un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que informará sobre las conclusiones y recomendaciones de dicho proyecto piloto.

3.2 Información

Los contribuyentes mantienen a las administraciones tributarias regularmente informadas de sus obligaciones fiscales, mediante el cumplimiento de diversos requisitos de comunicación de información. Para garantizar que los contribuyentes comuniquen la información del modo más eficiente posible, las declaraciones tributarias deben ser sencillas, se debe solicitar la mínima cantidad de datos y los procedimientos de presentación de declaraciones tributarias a las administraciones también han de ser simples. Estas declaraciones deben estar cumplimentadas previamente en la medida de lo posible. Los principios de la administración electrónica también deben aplicarse a la información fiscal, sobre todo en lo tocante a la comunicación de información. Desde un punto de vista holístico, solamente debería exigirse a los contribuyentes que proporcionen información utilizando servicios telemáticos seguros e integradores del tipo de una ventanilla única. La reutilización de esta información, por ejemplo, por parte de las autoridades estadísticas, debe respetar los regímenes de confidencialidad adecuados.

Una comunicación de información eficaz depende del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Las administraciones tributarias dependen de que los contribuyentes les

³³ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

³⁴ Comisión Europea. (2016). *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*. COM(2016) 179 final.

³⁵ Comisión Europea. (2019). Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Evaluation of the Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC» (Evaluación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE), SWD(2019) 328 final.

proporcionen información correcta sobre sus ingresos y hechos imponible. Las acciones dirigidas a promover y mantener el cumplimiento voluntario, así como a mejorar la confianza entre las autoridades fiscales, por un lado, y los contribuyentes, por otro, pueden incrementar la eficacia de la comunicación de información.

La información comunicada por los contribuyentes se completa y complementa con la que facilitan otras organizaciones, como las empresas, las entidades financieras y, cada vez más, otras administraciones tributarias.

Con el objetivo de simplificar la comunicación de información por parte de las empresas y de garantizar la exactitud de la información notificada, la Comisión llevará a cabo las acciones siguientes:

En 2020/2021

3. La Comisión preparará con los Estados miembros una iniciativa destinada a facilitar y promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de las empresas —**un marco de cumplimiento cooperativo a escala de la UE**—, basada en una colaboración, una confianza y una transparencia mayores entre las administraciones tributarias. La iniciativa debe proporcionar un marco claro para un diálogo preventivo entre las administraciones tributarias para la resolución común de problemas fiscales transfronterizos en el ámbito del impuesto de sociedades. La iniciativa abarcará tanto a las pymes como a empresas de mayor tamaño, aunque con un enfoque diferente con el fin de dar respuesta a sus realidades respectivas. El programa complementaría los programas nacionales e internacionales existentes sobre el cumplimiento cooperativo. La Comisión trabaja junto con expertos de los Estados miembros en la fase preparatoria para el lanzamiento de proyectos piloto no legislativos dirigidos a las pymes y a empresas de mayor tamaño en 2021.

En 2022/2023

4. Los Estados miembros están utilizando ya nuevas tecnologías para obtener información más detallada o con mayor rapidez sobre las operaciones nacionales. Las medidas adoptadas, sin embargo, difieren de unos Estados miembros a otros, lo que incrementa significativamente la carga que soportan las empresas que desarrollan actividades transfronterizas. La Comisión presentará una propuesta legislativa para **modernizar las obligaciones de comunicación de información en el ámbito del IVA**. La propuesta debe garantizar un intercambio de información más rápido —posiblemente en tiempo real— y más detallado sobre las operaciones intracomunitarias sujetas al IVA y, al mismo tiempo, optimizar los mecanismos que pueden aplicarse en operaciones nacionales. En este contexto se examinará la **necesidad de seguir potenciando la facturación electrónica**.

5. La Comisión propondrá una modificación de la Directiva del IVA con vistas a **ampliar el alcance de la ventanilla única del IVA**, que está operativa desde 2015 para la declaración y pago del IVA sobre servicios prestados por vía electrónica (servicios TBE)³⁶ y que, en virtud del conjunto de medidas adoptadas sobre el IVA del comercio electrónico, se ampliará en 2021 a las ventas a distancia de bienes y servicios diferentes de los servicios TBE. El propósito de esta acción es incluir todas las operaciones de empresa a consumidor (B2C) que todavía no

³⁶ Servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y de televisión y electrónicos.

están cubiertas. A partir de ese momento los contribuyentes deberían poder notificar todas las operaciones B2C realizadas en la UE a través de una única declaración de IVA, que presentarán en su Estado miembro de establecimiento. En este contexto se examinará también la posibilidad de establecer el uso obligatorio de la ventanilla única para las importaciones, así como el umbral definido para su uso.

3.3 Pago

Un paso crucial del proceso impositivo es el pago de los impuestos adeudados. Se espera que los contribuyentes paguen sus impuestos en su totalidad y dentro de los plazos establecidos. La mayoría de ellos así lo hacen y pagan voluntariamente las cantidades que les corresponden. Para garantizar que los pagos se realicen de la forma más eficiente posible, las administraciones tributarias deberían ampliar los métodos de pago electrónicos disponibles para los contribuyentes. En algunos Estados miembros, por ejemplo, existe la posibilidad de pagar varios impuestos utilizando también una aplicación para teléfonos inteligentes.

Las empresas sujetas al pago del IVA y las empresas u otros agentes e intermediarios que pagan impuestos en nombre de los contribuyentes también deberían poder acogerse a estas simplificaciones y utilizar los servicios electrónicos. La facilidad de pago es especialmente importante para las pymes, que tienden a enfrentarse a unos costes de cumplimiento comparativamente más elevados que los de otras empresas³⁷.

Para mejorar el cumplimiento en lo referente al pago de impuestos, las administraciones tributarias deberían utilizar nuevas formas de interactuar con los contribuyentes, por ejemplo, utilizando un enfoque conductual o recurriendo al cumplimiento cooperativo.

El importe adeudado del impuesto debe ser correcto desde el principio para evitar que los contribuyentes deban solicitar una devolución y esperar a recibirla. Las devoluciones requieren tiempo y son propensas al fraude. Cuando las administraciones tributarias prevean tener que efectuar devoluciones, deberán tramitarlas lo más rápidamente posible para evitar que los contribuyentes tengan que esperar mucho tiempo y puedan experimentar problemas de tesorería.

Con el fin de mejorar la eficiencia de los procedimientos de pago de impuestos en la UE, la Comisión llevará a cabo las acciones siguientes:

En 2020/2021

6. La Comisión presentará **recomendaciones para mejorar la asistencia en la recaudación de los impuestos eludidos**. Estas recomendaciones prestarán atención asimismo a la necesidad de respetar los derechos de los contribuyentes. El informe de la Comisión sobre el funcionamiento de los mecanismos de asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos, impuestos y otras medidas³⁸ concluyó que, para garantizar la eficiencia y la eficacia de la asistencia mutua en materia de cobro, los Estados miembros deberían reforzar sus sistemas internos de recaudación impositiva y desplegar suficientes recursos para atender las solicitudes de asistencia en materia de cobro. Asimismo, concluyó que se debería estudiar la posibilidad de mejorar diferentes aspectos del funcionamiento del sistema

³⁷ Comisión Europea. (2018). *Study on tax compliance costs for SMEs, Final report - Study* (fecha de publicación: 12.12.2018).

³⁸ COM(2017) 778.

de asistencia en materia de cobro de impuestos (en virtud de la Directiva 2010/24³⁹). El nuevo⁴⁰ informe de la Comisión ahondará en las conclusiones anteriores.

En 2022/2023

7. Los contribuyentes deberían conocer con claridad y anticipación dónde se espera que paguen sus impuestos. La Comisión propondrá una legislación dirigida a aclarar dónde se debe considerar que residen a efectos fiscales los contribuyentes que desarrollan actividades transfronterizas en la UE. En la actualidad, los Estados miembros siguen utilizando criterios diferentes y variados para determinar la residencia fiscal, lo que da lugar a la aparición de riesgos de doble imposición (o doble ausencia de imposición). Con esta iniciativa se persigue garantizar una **determinación más coherente de la residencia fiscal** dentro del mercado único.
8. Una de las prioridades de la Comisión es mejorar el entorno impositivo para las empresas. Pese a las acciones llevadas a cabo en el período 2016-2019⁴¹, continúan existiendo obstáculos fiscales a la inversión transfronteriza⁴². La Comisión propondrá una iniciativa legislativa para introducir un sistema normalizado común a toda la UE para la reducción de la retención a cuenta en origen, acompañada de un intercambio de información y un mecanismo de cooperación entre las administraciones tributarias. Además, la Comisión evaluará la necesidad de que las autoridades tributarias intercambien información y cooperen con las autoridades de supervisión de los mercados financieros⁴³. Las opciones consideradas incluirán tanto intervenciones de carácter legislativo como no legislativo, y tendrán en cuenta la iniciativa Beneficios del Convenio y Mejora del Cumplimiento (TRACE) de la OCDE⁴⁴. El objetivo será, por un lado, reducir de forma significativa los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias para los inversores transfronterizos y, por otro, prevenir la evasión fiscal⁴⁵.

3.4 Verificación, seguimiento y cooperación administrativa

La equidad tributaria es un pilar fundamental del modelo social europeo en beneficio de empresas y ciudadanos. Para mantenerla, se espera que los contribuyentes presenten declaraciones tributarias y paguen sus impuestos en los plazos estipulados. La mayoría de ellos así lo hace, y las administraciones tributarias deberían partir de la hipótesis de la honestidad y el cumplimiento. Sin

³⁹ 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, impuestos y otras medidas, DO L 84 de 31.3.2010, p. 1.

⁴⁰ La Comisión debe informar cada cinco años al Parlamento Europeo y al Consejo (art. 27, apartado 3, de la Directiva 2010/24/UE).

⁴¹ Comisión Europea. (2017). *Code of Conduct on Withholding Tax*.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

⁴² Para acceder a pruebas recientes de la persistencia del problema, remítase al Grupo Consultivo de Infraestructura de Mercado para Valores y Activos de Garantía del BCE (2020), «10th T2S Harmonisation Progress Report - Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement» (10.º Informe de situación sobre la armonización de T2S: Armonización de la liquidación de valores europeos y acuerdo de gestión de garantías).

⁴³ En este documento se hace referencia a las autoridades nacionales y de la UE responsables de la supervisión de los mercados financieros. Puede consultarse más información en el sitio web de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA): <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>.

⁴⁵ Se calcula que los costes que soportan los inversores superan los 8 000 millones EUR anuales: Comisión Europea. (2017). *Acelerar la unión de los mercados de capitales: hacer frente a las barreras nacionales a los flujos de capital*. C(2017) 147 final. Por otro lado, se estima que el fraude fiscal en el ámbito de las retenciones a cuenta sobre dividendos transfronterizos asciende a más de 55 000 millones EUR (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>).

embargo, por desgracia, algunos contribuyentes no juegan limpio. Las administraciones tributarias tienen el deber de supervisar los asuntos fiscales de los contribuyentes, verificarlas y, en algunos casos, llevar a cabo inspecciones tributarias.

Las verificaciones permiten mantener la confianza en la equidad del sistema impositivo, garantizan unas condiciones equitativas en el terreno fiscal y evitan que los contribuyentes honrados terminen pagando más porque otros incumplen sus obligaciones y no pagan la parte que les corresponde. Además, un control impositivo eficaz puede disuadir de incumplimientos futuros.

Para que los controles impositivos se realicen de un modo eficaz y eficiente, las administraciones tributarias deberían utilizar técnicas de gestión de riesgos que les permitan orientar mejor los controles a los grupos de contribuyentes adecuados. Las verificaciones deberán estar basadas en una amplia variedad de fuentes de información, en particular —en el caso de los contribuyentes con actividades transfronterizas— información procedente de otros Estados miembros y de terceros países gracias al intercambio de información.

Con la finalidad de optimizar el procedimiento de verificación y mejorar la orientación de los controles, la Comisión llevará a cabo una serie de acciones dirigidas a desarrollar en mayor medida la red Eurofisc:

9. Eurofisc 2.0 – en 2022/2023

- ✓ La Comisión propondrá, posiblemente a través de una iniciativa legislativa para modificar el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo⁴⁶, **crear en Eurofisc una auténtica capacidad para combatir el fraude del IVA a escala de la UE en las operaciones transfronterizas**. Esta plataforma de expertos en la lucha contra el fraude del IVA pertenecientes a administraciones tributarias recibió en 2018⁴⁷ un nuevo mandato jurídico, en virtud del cual se le autoriza a llevar a cabo un tratamiento de datos conjunto a nivel de la UE. Este recurso permite optimizar el proceso de verificación en el seno de Eurofisc, un proceso que se encontraba fraccionado entre diversas jurisdicciones fiscales. La Comisión adoptará medidas para garantizar que Eurofisc pueda transformarse en un organismo que disponga de una mayor cantidad de datos y herramientas a nivel de la UE.
- ✓ Más allá de mejorar la eficiencia de Eurofisc, también es preciso reforzar sus conexiones con otros organismos pertinentes de la UE y con las autoridades de los Estados miembros. **Eurofisc debería convertirse en un centro de información tributaria de la UE, no solo a efectos del IVA sino también al servicio de las autoridades de los mercados financieros⁴⁸, las aduanas, la OLAF y Europol, por ejemplo**. Hoy en día se producen ya ciertos intercambios de información, aunque es necesario optimizarlos, reforzarlos, estructurarlos y, quizás, apoyarlos activamente a nivel de la UE. El proceso de transformación también tendrá en cuenta la

⁴⁶ Reglamento (UE) n.º 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).

⁴⁷ Reglamento (UE) 2018/1541 del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 904/2010 y (UE) 2017/2454 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 259 de 16.10.2018, p. 1).

⁴⁸ En este documento se hace referencia a las autoridades nacionales y de la UE responsables de la supervisión de los mercados financieros. Puede consultarse más información en el sitio web de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA): <https://www.esma.europa.eu/>.

ampliación del mandato de Eurofisc. En este contexto, **los impuestos directos** deberían beneficiarse de la capacidad que aporta Eurofisc.

- ✓ **Las administraciones tributarias se beneficiarían de la puesta en común de recursos en el seno de este Eurofisc con competencias a escala de la UE, que prestaría servicios automatizados a todos los Estados miembros.** Dentro de este nuevo Eurofisc con competencias a nivel de la Unión se podrían desarrollar conjuntamente los conocimientos especializados requeridos para responder a los nuevos patrones de fraude asociados a los cambios en los modelos de negocio. De este modo, una inversión común a escala de la UE beneficiaría directamente a todos los Estados miembros, con independencia de sus recursos y capacidades.

Además, para mejorar la capacidad de las autoridades tributarias de los Estados miembros para hacer cumplir la normativa fiscal existente, la Comisión llevará a cabo las acciones siguientes:

En 2020/2021

10. La aparición de medios de pago e inversión alternativos —como los criptoactivos y el dinero electrónico— amenaza con socavar los progresos realizados en materia de transparencia fiscal en los últimos años y plantea riesgos sustanciales de evasión fiscal. En 2021 la Comisión actualizará la **Directiva sobre cooperación administrativa** para ampliar su ámbito de aplicación a una economía que evoluciona y reforzar el marco de cooperación administrativa.
11. El Parlamento Europeo ha iniciado la creación de un **Observatorio Fiscal de la UE** como acción preparatoria, dando continuación al proyecto piloto de la UE para una fiscalidad justa⁴⁹. Financiadas por el Parlamento Europeo, las acciones preparatorias puede durar hasta tres años consecutivos. La Comisión ha publicado recientemente la convocatoria de propuestas⁵⁰. Los cometidos del Observatorio Fiscal de la UE serán supervisar y cuantificar las tendencias sobre el nivel y alcance del fraude fiscal y, de ese modo, contribuir en mayor medida a la formulación de políticas basadas en datos y estimular un debate paneuropeo sobre las cuestiones fiscales internacionales.

En 2022/2023

12. Las **verificaciones de las operaciones transfronterizas deben reforzarse** para garantizar el cobro del IVA. El mero intercambio de información o las simples advertencias entre Estados miembros, como sucede principalmente en la actualidad, ya no son suficientes si se tiene en cuenta el volumen de operaciones, en particular dado que en 2021 entrarán en vigor las nuevas normas del IVA en el ámbito del comercio electrónico. La Comisión analizará cómo pasar del intercambio manual al intercambio automático de datos a través de sistemas electrónicos, como ya ocurre en el ámbito del intercambio de datos aduaneros sobre importaciones procedentes de terceros países. Si es necesario, propondrá además modificar el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo.

⁴⁹ Los proyectos piloto y las acciones preparatorias introducen nuevas iniciativas temporales que podrían convertirse en programas permanentes de financiación de la UE.

⁵⁰ Para mayor información sobre la convocatoria de propuestas: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

13. Asimismo, las nuevas tecnologías de las que disponen los Estados miembros **facilitarían las operaciones transfronterizas a las empresas honestas que deseen cumplir las normas del IVA**. Las autoridades fiscales centrarían sus controles en mayor medida en los contribuyentes incumplidores siguiendo un enfoque basado en el riesgo, mientras que los contribuyentes honrados disfrutarían de una mayor continuidad de sus operaciones. Por otro lado, una gobernanza fiscal moderna que coordine las verificaciones en toda la UE también facilitaría el trabajo a las empresas honradas. La Comisión estudiará también posibles formas de impulsar estas investigaciones transfronterizas y, si es necesario, presentará una propuesta de modificación del Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo.
14. **Un diálogo más cercano con los socios internacionales:** a menudo es necesario cooperar eficazmente con terceros países para garantizar un correcto funcionamiento de la política tributaria de la UE; en una economía global, las administraciones tributarias de los Estados miembros no solo necesitan trabajar juntas, sino también colaborar con terceros países. En concreto, la Comisión propondrá poner en marcha el proceso de negociación de acuerdos de cooperación administrativa en materia del IVA con los terceros países pertinentes (de forma similar al formalizado entre la UE y Noruega), empezando por algunos de los principales socios comerciales de la UE. El objetivo es garantizar la equidad y la eficacia de la administración tributaria.

3.5 Litigios

La tributación depende del cumplimiento voluntario y debe basarse, en la medida de lo posible, en una relación de cooperación positiva y armoniosa entre contribuyentes y administraciones tributarias. Sin embargo, la realidad no es siempre ideal y, en ocasiones, los contribuyentes y las administraciones tributarias no se ponen de acuerdo.

El principal objetivo debería ser evitar que se produzcan litigios y ofrecer seguridad jurídica a los contribuyentes.

Sin embargo, en el caso de que surja un litigio, estos deben tener la oportunidad de corregir o aclarar posibles malentendidos con objeto de evitar que la controversia alcance un nivel superior.

Los litigios, sobre todo los judiciales, consumen gran cantidad de tiempo y generan costes muy elevados. Lo ideal es evitarlos; sin embargo, cuando esto no es posible, una rápida resolución permite reducir al mínimo los costes que soportan los contribuyentes y las administraciones tributarias. En este sentido, algunas partes interesadas han manifestado ya su preferencia por una mayor intervención a nivel de la UE, específicamente en lo referente a la prevención y resolución de conflictos⁵¹.

Para evitar litigios o resolverlos de la forma más eficiente posible, la Comisión llevará a cabo las acciones siguientes:

⁵¹ Respuestas a la consulta pública sobre la evaluación de la Directiva sobre cooperación administrativa en el ámbito de la imposición, resumidas en el anexo 2 de la Comisión Europea. (2019), « Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Evaluation of the Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC» (Evaluación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE), [SWD(2019) 328 final].

En 2020/2021

15. **Seguimiento de la Directiva relativa al mecanismo de solución de litigios.** La Comisión llevará a cabo un seguimiento de la aplicación y control de la eficacia de la Directiva relativa al mecanismo de solución de litigios en lo que afecta a los resultantes de la interpretación o aplicación de los acuerdos y convenios para la eliminación de la doble imposición celebrados entre Estados miembros. En colaboración con los Estados miembros, la Comisión seguirá trabajando en la creación de un organismo permanente para la solución de litigios, denominado Comité Permanente, cuya base jurídica está ya recogida en la Directiva 2017/1852⁵². Se espera que el Comité Permanente contribuya a mejorar la eficacia de la resolución de litigios entre Estados miembros.

En 2022/2023

16. **Prevención y resolución de litigios relacionados con el IVA.** Se necesitan mecanismos de prevención y resolución de litigios relativos a la aplicación de la Directiva del IVA en todas las etapas del ciclo de vida de las operaciones sujetas al IVA, con el fin de garantizar los principios de seguridad jurídica, neutralidad y equidad en el ámbito de este impuesto. La Comisión examinará todas las opciones posibles y, si procede, presentará una propuesta legislativa sobre un mecanismo de prevención y solución de litigios en materia de IVA.

3.6 Simplificar la normativa tributaria de la UE para fomentar la competitividad en el mercado único

Las acciones expuestas anteriormente se centran en la administración tributaria, la aplicación cotidiana de la normativa fiscal. Sin embargo, los resultados que pueden obtenerse únicamente a través de la racionalización de la administración tributaria son limitados. Para beneficiar a los contribuyentes es importante simplificar las reglas.

Con independencia de las medidas de simplificación que puedan adoptar las administraciones tributarias, la política impositiva no deja de ser muy complicada de administrar y de cumplir. La mayoría de los contribuyentes desean pagar la parte que en justicia les corresponde. Sin embargo, resulta lamentable que en algunos casos la complejidad de la normativa fiscal pueda desincentivarles a hacerlo.

Para que los impuestos no resulten tan complicados y favorecer el cumplimiento es necesario actualizar y simplificar la legislación existente en determinadas áreas. Un beneficio clave será el restablecimiento de unas condiciones equitativas entre las empresas de la UE y los competidores de terceros países. Por otra parte, es necesario garantizar la coherencia con los objetivos fundamentales de las políticas, como los del Pacto Verde Europeo. También es importante que los contribuyentes conozcan sus derechos.

Para facilitar la labor a los contribuyentes que operan en el mercado único, la Comisión llevará a cabo las acciones siguientes:

En 2020/2021

⁵² Directiva (UE) 2017/1852 del Consejo, de 10 de octubre de 2017, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión Europea (DO L 265 de 14.10.2017, p. 1).

17. **Carta de los derechos del contribuyente.** La Comisión publicará una Comunicación en la que se recojan los derechos que asisten al contribuyente en virtud del Derecho de la UE, junto con una Recomendación a los Estados miembros de facilitar el ejercicio de los derechos del contribuyente y de simplificar las obligaciones fiscales.
18. **Actualizar las normas del IVA aplicables a los servicios financieros.** La exención de la que disfrutaban los servicios financieros al amparo de la Directiva del IVA data de la época en la que comenzó a aplicarse la legislación del IVA, en 1977. La Comisión presentará una propuesta legislativa para modificar esas disposiciones ya obsoletas. La modernización tendrá en cuenta el auge de la economía digital (las denominadas «tecnofinanzas») y el incremento de la externalización de servicios de entrada por parte de los operadores financieros y de seguros, así como la forma en que está estructurada este sector. La propuesta deberá garantizar unas condiciones equitativas en el seno de la Unión y tener en consideración la competitividad internacional de las empresas de la UE.
19. **Transformar el estatuto del Comité del IVA.** En la actualidad, el Comité del IVA es un órgano consultivo integrado por representantes del Estado miembro y de la Comisión. Carece de competencias en el procedimiento de adopción de las medidas de ejecución. La Comisión propondrá modificar la Directiva del IVA para convertir el Comité del IVA en un «comité de comitología» que, de acuerdo con un sistema de decisión por mayoría cualificada, supervise la adopción de actos de ejecución por parte de la Comisión. La atribución de determinadas competencias ejecutivas a la Comisión, sujeta al control de dicho Comité, debería mejorar la eficiencia del proceso de toma de decisiones en la esfera del IVA. Esto debería contribuir a una aplicación más uniforme de la legislación de la UE en materia de IVA, y beneficiaría a los sujetos pasivos que desarrollen actividades económicas en varios Estados miembros. En el área de la imposición directa ya se utilizan procedimientos de comitología para la cooperación administrativa y los impuestos sobre consumos específicos. Será necesario determinar el alcance exacto de dichas competencias ejecutivas.
20. La Comisión organizará una **conferencia sobre análisis de datos y soluciones digitales** en 2021. El evento será una «cumbre sobre macrodatos fiscales» en cuyo marco se examinarán las ideas más interesantes e innovadoras aportadas por expertos fiscales, empresas, instituciones académicas, especialistas en estadística y autoridades nacionales acerca de cómo utilizar la tecnología para mejorar la fiscalidad y evitar someter a las empresas a una carga informativa innecesaria. La conferencia proporcionará una plataforma que todas las partes interesadas podrán utilizar para dar a conocer sus necesidades y expectativas con respecto al uso de análisis de datos y otras soluciones digitales en el campo de la tributación. Además, brindará la oportunidad de poner en común las mejores prácticas.
21. La Comisión establecerá un **grupo de expertos en materia de precios de transferencia** que se encargará de elaborar soluciones pragmáticas de carácter no legislativo a los problemas prácticos que plantean las prácticas pertinentes para la UE en este terreno. El grupo se estructurará de modo que incorpore tanto las aportaciones de los Estados miembros como de las partes interesadas del mundo empresarial y de la sociedad civil. Un grupo de expertos como el descrito mejorará la seguridad jurídica y, al mismo tiempo, disminuirá el riesgo de doble imposición.
- En 2022/2023
22. **Revisar el régimen especial del IVA aplicable a los agentes de viaje.** La Directiva del IVA incluye regímenes especiales para los agentes de viaje y los operadores turísticos, que no se aplican de la misma forma dentro de la Unión. Las normas actuales dan lugar asimismo a cierto

grado de distorsión de la competencia entre las agencias de viajes establecidas en la UE y las establecidas en terceros países que organizan viajes a la UE. La digitalización agrava este problema. Con base en los resultados de la evaluación en curso⁵³, la Comisión propondrá modificar la Directiva del IVA para simplificar el régimen especial y garantizar unas condiciones de competencia equitativas en la UE, teniendo en cuenta la competitividad del sector turístico de la UE.

23. **Adaptar el marco del IVA a la economía de las plataformas.** El rápido desarrollo de la economía de las plataformas plantea algunas preguntas en relación con el tratamiento a efectos del IVA de las operaciones entre usuarios facilitadas por dichas plataformas (¿son las personas que ofrecen bienes o servicios a través de las plataformas sujetos pasivos del IVA o no?) y de los servicios que proporcionan estas (¿cuál es la naturaleza del servicio?). La Comisión presentará una propuesta legislativa para modificar la Directiva del IVA que proporcione claridad y seguridad jurídica a los agentes involucrados. Además, se examinará el papel que podrían tener las plataformas en el cobro del impuesto.
24. **Una fiscalidad más verde del sector del transporte de pasajeros.** Hoy en día la Directiva del IVA contiene varias exenciones relativas al sector del transporte de pasajeros. Algunas de ellas solamente guardan relación con determinados tipos de transporte de pasajeros. Esto lleva, por ejemplo, a que *de facto* no se cobre el IVA en el transporte internacional de pasajeros por vía aérea y marítima. La Comisión presentará una propuesta legislativa para que se revisen las mencionadas exenciones a fin de garantizar su coherencia con los objetivos del Pacto Verde Europeo. La revisión incluiría la simplificación de las normas del IVA referentes al lugar de tributación de los servicios de transporte de pasajeros.
25. **Conjunto de medidas adoptadas en relación con los impuestos sobre consumos específicos en el ámbito del comercio electrónico.** Las normas actuales imposibilitan en la práctica la venta a distancia de productos sujetos a impuestos especiales, debido a la alta carga reglamentaria y a los costes que entraña esta actividad para los operadores económicos. La Comisión estudiará formas de simplificar estas normas para minimizar el fraude y la distorsión de la competencia entre los operadores económicos que realizan sus actividades en línea y los que operan a través de establecimientos físicos. Si es necesario, se presentará una propuesta legislativa para modificar la Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales⁵⁴.

4. Conclusión

La Comisión presenta este ambicioso plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación en un momento de desafíos sin precedentes. La Comisión ha activado y seguirá activando todos los instrumentos de política que tiene a su disposición para contribuir a una rápida recuperación económica, mientras da forma a la transición de la UE hacia una economía social de mercado verde, digital y más equitativa. El programa fiscal de la UE ocupa y ocupará un lugar central en esta transición.

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>

⁵⁴ Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DO L 9 de 14.1.2009, p. 12).

La Comisión insta al Parlamento Europeo y el Consejo, pero también a otras partes interesadas como ONG, sindicatos y empresas, a implicarse de forma activa, constructiva e integradora, de modo que este plan de acción se traduzca en iniciativas concretas en beneficio de los ciudadanos, las empresas y los Estados miembros de la UE.