



LA POLÍTICA FISCAL GENERAL

La soberanía fiscal está en manos de los Estados miembros, y la Unión dispone solo de competencias limitadas. Dado que la política fiscal de la Unión está orientada al buen funcionamiento del mercado único, la armonización de los impuestos indirectos se abordó antes que la de los directos. La lucha contra las perjudiciales evasión y elusión de impuestos se ha convertido recientemente en una prioridad política. Los Estados miembros deben adoptar por unanimidad las medidas fiscales. El Parlamento Europeo tiene derecho a ser consultado en este ámbito, excepto en las cuestiones relativas al presupuesto, en las que es colegislador.

BASE JURÍDICA

El capítulo sobre disposiciones fiscales (artículos 110 a 113) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([TFUE](#)), relativo a la armonización de la legislación en materia de impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y los otros impuestos indirectos; el capítulo sobre la aproximación de las legislaciones (artículos 114 a 118 del TFUE), que cubre los impuestos que tienen efectos indirectos en la creación del mercado interior, según el cual las disposiciones fiscales no estarán sujetas al procedimiento legislativo ordinario; otras disposiciones relativas a la política fiscal, en referencia a la libre circulación de personas, servicios y capital (artículos 45 a 66 del TFUE), al medio ambiente (artículos 191 y 192 del TFUE) y a la competencia (artículos 107 a 109 del TFUE).

Puede aplicarse la cooperación reforzada (artículos 326 a 334 del TFUE) a los asuntos fiscales. La principal característica de las disposiciones fiscales de la Unión en lo relativo a la adopción de actos legislativos es el hecho de que el Consejo decide por unanimidad a partir de una propuesta de la Comisión, y se consulta al Parlamento. Las disposiciones adoptadas en el ámbito fiscal incluyen directivas, que aproximan las disposiciones nacionales, y decisiones del Consejo. Convencida firmemente de que mantener la unanimidad para todas las decisiones relativas a la fiscalidad no ayuda a alcanzar el nivel de coordinación fiscal que Europa necesita, la Comisión ha presentado propuestas para pasar a un [voto por mayoría cualificada](#) en determinados ámbitos fiscales. Sin embargo, estas propuestas han sido rechazadas por los Estados miembros.

Entre los impuestos directos figuran los impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital, ya sean personales o corporativos. El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) no se incluye como tal en las disposiciones de la Unión (en su lugar, la actividad de la Unión en este ámbito se basa en la jurisprudencia del Tribunal de



Justicia de la Unión Europea). La acción de la Unión en cuanto al impuesto sobre sociedades está más desarrollada, si bien se centra solo en medidas relacionadas con los principios del mercado único. Los impuestos indirectos son aquellos que no se aplican sobre la renta ni las propiedades. Incluyen el impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuestos especiales, exacciones a la importación e impuestos sobre la energía y otras tasas medioambientales. Dado que la evolución de las disposiciones de la Unión en materia fiscal está orientada al buen funcionamiento del mercado único, la armonización de los impuestos indirectos se ha abordado antes y en mayor profundidad que la de los impuestos directos.

OBJETIVOS

La estrategia de la Unión en materia de política fiscal se explica en la Comunicación de la Comisión titulada [«Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años»](#). La facultad para introducir, eliminar o ajustar impuestos sigue en manos de los Estados miembros. Siempre que cumpla las normas de la Unión, cada Estado miembro es libre de elegir el sistema fiscal que considere más adecuado. En este marco, las principales prioridades de la política fiscal de la Unión son la eliminación de los obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza, la lucha contra la competencia fiscal perjudicial y la evasión de impuestos, así como el fomento de una mayor cooperación entre administraciones fiscales para garantizar el control y combatir el fraude. Una mayor coordinación de las políticas fiscales garantizaría que las políticas de los Estados miembros apoyan objetivos políticos más amplios de la Unión, tal como se define en la [Estrategia Europa 2020](#) para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y en el [Acta del Mercado Único](#).

INICIATIVAS Y AVANCES

La Comisión, en su [informe anual de actividades sobre fiscalidad](#), presenta los logros de la Unión y las cuestiones que aún es necesario abordar en este ámbito. A raíz de las revelaciones de la prensa sobre el gran alcance del fenómeno, la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva ha constituido una prioridad política de la actual legislatura (2014-2019). Por otra parte, se ha seguido trabajando en la reforma del marco del impuesto sobre sociedades para que la fiscalidad de las empresas en la Unión sea más justa y se adapte mejor a una economía digital moderna en el mercado interior; la elaboración de un régimen definitivo del IVA ha surgido como otra prioridad política. Algunas de las iniciativas clave han sido:

Un [paquete de medidas de transparencia fiscal](#) (18 de marzo de 2015), cuyo objetivo es mejorar la transparencia y la cooperación entre los Estados miembros en cuanto a sus acuerdos tributarios transfronterizos, derogando la Directiva sobre fiscalidad del ahorro con objeto de racionalizar la legislación sobre el intercambio automático de información, evaluando las posibles nuevas iniciativas en materia de transparencia, junto con los informes desglosados por país para las multinacionales, revisando el código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas a fin de mejorar su funcionamiento y eficacia, cuantificando mejor el «déficit tributario» (que no puede



atribuirse únicamente a la evasión y elusión fiscales) y ejerciendo como precursor para la promoción de una mayor transparencia fiscal a escala internacional.

Un [plan de acción sobre la fiscalidad de las empresas](#) (17 de junio de 2015) en el que se describen varias iniciativas para hacer frente a la elusión fiscal, garantizar unos ingresos sostenibles y mejorar el entorno empresarial en el mercado único. En el plan de acción se describen cuatro objetivos orientativos: a) restablecer el vínculo entre la fiscalidad y la localización geográfica de la actividad económica; b) garantizar que los Estados miembros puedan evaluar correctamente las actividades de las empresas en su territorio; c) crear en la Unión un entorno relativo al impuesto sobre sociedades que sea competitivo y favorable al crecimiento; d) proteger el mercado único y garantizar un enfoque firme de la Unión respecto a los problemas externos ligados al impuesto sobre sociedades, incluidas medidas para la aplicación de la iniciativa de la OCDE sobre la [erosión de la base imponible y el traslado de beneficios](#), hacer frente a jurisdicciones fiscales no cooperativas y aumentar la transparencia fiscal. En octubre de 2016, la Comisión propuso relanzar la [base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades](#) (BICIS).

Un [paquete de lucha contra la elusión fiscal](#) (28 de enero de 2016) que contiene propuestas sobre medidas concretas para evitar la planificación fiscal agresiva, impulsar la transparencia tributaria y establecer la igualdad de condiciones para todas las empresas en la Unión. El paquete incluye tres pilares: a) garantizar la imposición efectiva en la Unión (a través de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal y la recomendación sobre convenios tributarios); b) aumentar la transparencia fiscal (revisando la Directiva relativa al intercambio automático de información); c) garantizar la igualdad de condiciones (Comunicación de la Comisión sobre una estrategia exterior para una imposición efectiva y lista negra de paraísos fiscales).

Un [plan de acción sobre el IVA](#) (7 de abril de 2016) que incluye a) principios para un futuro régimen único europeo de este impuesto; b) medidas para combatir el fraude en el IVA; c) una actualización del marco de fijación de los tipos del IVA; d) planes para simplificar y modernizar las normas relativas al IVA en el comercio electrónico; e) un paquete relativo al IVA para pymes.

El [conjunto de medidas sobre el IVA en el mercado único digital](#) (1 de diciembre de 2016), cuyo objetivo es modernizar este impuesto en el ámbito del comercio electrónico transfronterizo. Con este conjunto de medidas se busca reducir los costes de cumplimiento del IVA en que incurren las empresas en las ventas transfronterizas, facilitar el comercio transfronterizo y garantizar una competencia leal para las empresas de la Unión, luchar contra el fraude del IVA y abordar la situación específica de los libros electrónicos, que actualmente no se benefician de los tipos reducidos. Uno de los principales objetivos de los paquetes de reforma del IVA es poner fin al conocido «fraude en cascada». Las nuevas normas sobre este impuesto deben ser más simples y coherentes, con la creación de un nuevo y definitivo espacio único del IVA de la Unión. En pocas palabras, el nuevo sistema del IVA se ha diseñado de manera que sea más resistente al fraude y acorde con la economía digital y móvil de hoy en día.

Las iniciativas de [equidad fiscal en la era digital](#) (21 de marzo de 2018), cuyo objetivo es garantizar un sistema tributario justo y eficaz que sea adecuado para el entorno digital,



recurrir a propuestas legislativas que permitan aprovechar plenamente la presencia digital, ajustando la definición de «establecimiento permanente», e introducir una definición de «sustancia económica mínima». La propuesta de la Comisión se tendrá también en cuenta en la labor internacional desarrollada en este ámbito, especialmente por parte del G-20 y de la OCDE.

El 1 de enero de 2018, entraron en vigor nuevas normas que obligan a los Estados miembros a dar acceso a las autoridades tributarias a los datos recogidos con arreglo a la legislación contra el blanqueo de capitales. Las autoridades tributarias nacionales tendrán acceso directo a la información sobre los titulares reales de sociedades, fideicomisos y otras entidades, así como a los registros de diligencia debida con respecto a los clientes de las empresas. Las nuevas normas permitirán a las autoridades tributarias reaccionar de manera rápida y eficiente ante casos de evasión y elusión fiscales, además de combatir los tipos de estructuras que se desvelaron en el caso de los [«Papeles del paraíso»](#).

Como parte del objetivo más amplio de mejorar la equidad y eficiencia de los sistemas fiscales de la Unión, el problema concreto de cómo debe gravarse la digitalización ha sido objeto de debate, tanto en la Unión como en los foros internacionales, también en el contexto de las acciones sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE. En su presentación de 2017 sobre el estado de la Unión, el presidente Juncker anunció una «propuesta legislativa de la Comisión para establecer normas a escala de la UE que permitan la imposición de los beneficios generados por las multinacionales por medio de la economía digital»; a su vez, en diciembre de 2017, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre la fiscalidad de la economía digital.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En general el Parlamento Europeo ha apoyado las líneas maestras de los programas de la Comisión en el ámbito de la fiscalidad, siendo la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y el blanqueo de capitales una prioridad política de la actual legislatura. Sus recomendaciones se han centrado principalmente en el papel de las jurisdicciones fiscales específicas y las instituciones financieras en la planificación fiscal agresiva.

La Resolución del Parlamento sobre [resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares](#) (25 de noviembre de 2015) fue el resultado del trabajo de la Comisión Especial sobre Resoluciones Fiscales y Otras Medidas de Naturaleza o Efectos Similares ([TAXE 1](#)). El texto llama la atención sobre una clara paradoja: que la libre competencia en materia fiscal y la falta de cooperación entre los Estados miembros han provocado una desvinculación del lugar en que se genera el valor y el lugar en que se gravan los beneficios, lo que genera erosión de la base imponible del impuesto sobre sociedades y pérdidas de ingresos. En esta Resolución, el Parlamento pide:

- una mayor transparencia mediante la puesta en común sistemática de resoluciones e información fiscales y el envío de información a la Comisión, así como la introducción de información pública desglosada por países, por parte de



las multinacionales, sobre los beneficios obtenidos, los impuestos abonados y las subvenciones recibidas;

- el fin de los regímenes preferenciales y las divergencias entre sistemas tributarios nacionales, acordando cómo se valoran las transacciones dentro de la misma empresa (precios de transferencia) y definiendo claramente «sustancia económica»;
- una base imponible consolidada común y obligatoria del impuesto sobre sociedades (BICCS), como respuesta global a los problemas de base imponible del impuesto sobre sociedades;
- un marco para las ayudas estatales relativas a la fiscalidad y orientaciones para la definición de precios de transferencia adecuados; la recuperación de las ayudas estatales ilegales como elemento de disuasión eficaz contra las ayudas estatales ilegales vinculadas a la fiscalidad;
- la reforma del Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas a fin de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales;
- la incorporación de la lucha contra la elusión fiscal en otras políticas y en el comportamiento empresarial, en particular por parte de las empresas multinacionales, los bancos, los proveedores de servicios financieros y los asesores fiscales;
- una mejor protección de los denunciantes de irregularidades;

A la luz de las revelaciones de los «Papeles de Panamá» y «LuxLeaks», que habían puesto claramente de manifiesto la necesidad de incrementar la cooperación y la transparencia, no solo a escala de la Unión sino también mundial, el resultado de las actividades de la Comisión TAXE 1 sentó las bases para el trabajo de la Comisión [TAXE 2](#). Haciendo referencia a las conclusiones de la Comisión TAXE 2, la [Resolución](#) del Parlamento de 6 de julio de 2016:

- pide que las sanciones contra las jurisdicciones fiscales no cooperativas incluidas en una lista negra de paraísos fiscales se apliquen también a empresas, bancos y bufetes de abogados y asesores fiscales, con la posibilidad de revocar sus licencias profesionales;
- destaca las consecuencias negativas de las casillas de patentes, utilizadas en la mayoría de los casos por las empresas multinacionales con fines de elusión fiscal;
- reitera las propuestas relativas a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS) y a los precios de transferencia, que desempeñan un papel importante en el traslado de beneficios.

La Resolución concluye que las disposiciones en materia de ayudas estatales no siempre se han cumplido y exige acciones para corregir esta situación.

La Comisión de Investigación Encargada de Examinar las Alegaciones de Infracción y de Mala Administración en la Aplicación del Derecho de la Unión en relación con el Blanqueo de Capitales y la Elusión y la Evasión Fiscales ([PANA](#)) del Parlamento



Europeo parte de la labor en materia de fiscalidad realizada previamente en la actual legislatura, especialmente en las Resoluciones aprobadas por el Parlamento y preparadas por las Comisiones TAXE 1 y TAXE 2, así como en la Resolución legislativa sobre el [aumento de la transparencia, la coordinación y la convergencia en las políticas de tributación de las sociedades](#), en la que se determinaron retos relativos a la regulación y a la supervisión a la hora de abordar las cuestiones tributarias. La [Recomendación del Parlamento de 13 de diciembre de 2017](#), basada en un informe de la Comisión PANA, hace hincapié en la necesidad de:

- una aplicación rigurosa y un cumplimiento efectivo de la legislación, y mecanismos de seguimiento eficaces, junto con el refuerzo de los instrumentos jurídicos y el liderazgo de la Comisión en la lucha mundial contra la elusión y la evasión fiscales y el blanqueo de capitales;
- una transparencia mayor y real, con la consolidación de la información normalizada de las autoridades y su interconexión, acceso a los registros y creación de nuevos registros;
- unos esfuerzos concertados para la adopción de una lista eficaz y creíble de países y territorios opacos;
- medidas que garanticen la observancia de las normas por parte de jurisdicciones fiscales, contribuyentes e intermediarios;
- la prevención de la elusión y la evasión fiscales y la ocultación de los titulares reales;
- el recurso a los mecanismos de influencia internacional (principio de listas positivas) junto con el apoyo a los países en desarrollo en la lucha contra la elusión fiscal y el blanqueo de capitales;
- instrumentos de protección de los denunciantes de irregularidades;
- la racionalización del funcionamiento de la Unión en lo que atañe a la adopción de normas fiscales; y
- el fortalecimiento de los derechos de investigación del Parlamento Europeo y el rápido seguimiento de las recomendaciones.

El 1 de marzo de 2018, el Parlamento creó una Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales ([TAX3](#)). Basándose en el trabajo de sus predecesoras (TAXE 1, TAXE 2 y PANA), esta comisión investigará cuestiones clave como la fiscalidad del sector digital, los programas nacionales de acceso a la nacionalidad y el fraude en materia de IVA.

Dario Paternoster
10/2018

