



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 05.11.1997
COM(97) 564 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**Paquete de medidas para hacer frente
a la competencia fiscal perniciosa
en la Unión Europea**

HACIA LA COORDNACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

1. Basándose en la Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 1997¹, el Consejo ECOFIN celebró, en su reunión de 13 de octubre, un debate orientativo sobre la fiscalidad. Se pidió a la Comisión que presentara propuestas mejoradas, para la adopción de un paquete de medidas destinadas a combatir la competencia fiscal perniciosa, en las que basarse para lograr un acuerdo político en la reunión que dicho Consejo celebrará el 1 de diciembre.
2. El principio de un enfoque global de la política fiscal surgió en la reunión informal celebrada por el Consejo ECOFIN en Verona, en abril de 1996. Con arreglo a ese enfoque, se precisa una actuación coordinada en el plano europeo, para reducir las distorsiones en el mercado único, impedir que se produzcan importantes pérdidas de ingresos fiscales e impulsar el desarrollo de estructuras fiscales más favorables para el empleo, en particular invirtiendo la tendencia a hacer recaer la presión fiscal cada vez más sobre el trabajo, frente a otras bases fiscales más móviles. Este planteamiento guarda coherencia con el Plan de acción para el mercado único², cuyo objetivo es eliminar las distorsiones del mercado, crear un sistema común del IVA y reestructurar el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos. En Verona, los Ministros de Hacienda aprobaron este enfoque global y pidieron que un Grupo de Alto Nivel, integrado por sus representantes personales y presidido por la Comisión, profundizara en el análisis.
3. El Grupo de Alto Nivel, que se reunió entre los meses de junio y octubre de 1996, prestó gran ayuda a la Comisión en la preparación de su Comunicación de 22 de octubre de 1996³. En la citada Comunicación, se destacaba la necesidad de contar con un grupo permanente para la coordinación de la política fiscal en la UE (el Grupo de Política Fiscal) y, asimismo, se señalaba la necesidad de seguir trabajando, sobre todo en relación con la competencia fiscal perniciosa. Este planteamiento recibió la aprobación del Consejo Europeo de Dublín⁴.

¹ “Hacia la coordinación fiscal en la Unión Europea”, COM(97) 495.

² CSE(97)1, de 4 de junio de 1997.

³ “La fiscalidad en la Unión Europea, informe sobre la evolución de los sistemas tributarios”, COM(96)546.

⁴ Conclusiones de la Presidencia, SN 401/96.

4. El Grupo de Política Fiscal, que reúne a los representantes personales de los Ministros de Hacienda, bajo la presidencia de la Comisión, inició su labor en marzo de 1997. Desde un enfoque global, y con miras a lograr una mejor coordinación de las políticas fiscales en la Unión Europea, el Grupo se concentró en elaborar un paquete de medidas orientadas, fundamentalmente, a hacer frente a la competencia fiscal perniciosa. El tema se debatió por primera vez el 13 de septiembre, en la reunión informal celebrada por los Ministros de Hacienda en Mondorf-les-Bains, y, posteriormente, basándose en la Comunicación de la Comisión, de 1 de octubre, en el Consejo ECOFIN de 13 de octubre.
5. La aprobación y aplicación de un paquete equilibrado de medidas fiscales puede incrementar el margen de maniobra para hacer que los sistemas fiscales favorezcan más la creación de empleo. Por ello, la Comisión tiene previsto abordar este aspecto en el documento que presente al Consejo Europeo especial sobre el empleo que tendrá lugar el 20 y 21 de noviembre.

PAQUETE DE MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA COMPETENCIA FISCAL

6. Desde el Consejo de Verona, se han realizado grandes progresos de cara al logro de una mayor coordinación de la política fiscal en la Unión Europea. La Comisión, consciente de la necesidad de evitar proponer una alteración de las respectivas competencias, ha querido cooperar extensamente con los Estados miembros en este proceso. De este modo, el conjunto de medidas que más abajo se expone se propone exclusivamente en nombre de la Comisión, pero su elaboración ha sido en gran medida fruto de esa cooperación. Algunos Estados miembros han expresado claramente su opinión de que aspiran a medidas más ambiciosas, pero del amplio debate entablado con el Consejo y con el Grupo de Política Fiscal se desprende que, por el momento, ello no es posible, puesto que otros Estados miembros se muestran aún reticentes frente a una mayor coordinación fiscal. En estas circunstancias, la Comisión considera que las medidas que se proponen supondrían un gran paso adelante hacia el logro de una mayor coordinación y en los esfuerzos por luchar contra la competencia fiscal perniciosa en la Unión. Además, la Comisión cree que las citadas medidas pueden realmente conducir al acuerdo entre los Estados miembros, siempre y cuando se mantenga el espíritu de compromiso que se ha manifestado en los pasados dieciocho meses.

7. Con el paquete de medidas existen más posibilidades de llegar a un acuerdo que si se abordara cada aspecto fiscal por separado. No obstante, el equilibrio entre la amplia y variada gama de intereses existente exige que todas las partes acepten un compromiso. Es innegable que existe el acuerdo político de avanzar en esa dirección, como quedó confirmado en el Consejo Europeo de Amsterdam. Se pide al Consejo que aproveche la oportunidad de progresar en este terreno y muestre su propósito de actuar firmemente en ámbitos en los que la intervención comunitaria puede reducir la presión fiscal sobre el factor trabajo.
8. La Comisión ha revisado la propuesta que formuló el 1 de octubre y propone un paquete de medidas con los siguientes tres componentes:
 - un código de conducta sobre fiscalidad de las empresas;
 - medidas para eliminar las distorsiones en la fiscalidad de las rentas del capital;
 - medidas para eliminar la retención fiscal en los pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas;

La Comisión pide al Consejo que se comprometa políticamente frente al citado paquete de medidas el 1 de diciembre y, posteriormente, proceda a una revisión periódica de su aplicación.

9. En lo que respecta al *Código de conducta* (cuyo proyecto figura en el anexo 1), la Comisión pide a los Estados miembros que se comprometan políticamente a respetar los principios de una competencia leal y se abstengan de adoptar medidas fiscales que resulten perniciosas para la competencia. Para garantizar su eficacia se establecerá un mecanismo de seguimiento y, transcurridos dos años de su entrada en aplicación, será revisado. Aunque el texto se presenta en su nombre, la Comisión desea agradecer, una vez más, la notable ayuda que ha supuesto la cooperación de los Estados miembros tanto a través del Consejo como de las reuniones celebradas por el Grupo de Política Fiscal. La Comisión pide al Consejo que apruebe una resolución en la que se recoja el Código de conducta.

10. Los Estados miembros comparten, en gran medida, el deseo de avanzar en el terreno de la *imposición de las rentas del capital procedente del ahorro*. Aunque existen señales positivas de que algo se está haciendo, los debates efectuados han puesto de manifiesto que persisten algunas de las dificultades básicas que han impedido realizar progresos. La Comisión es plenamente consciente del problema. No obstante, considera que los Estados miembros contribuirían significativamente a una solución si llegaran a un acuerdo en torno a una serie de principios en los que la Comisión basaría una propuesta de solución mínima. Con este fin, en el anexo 2 de la presente Comunicación, la Comisión propone cinco principios en los que podría basarse una directiva. Se pide a los Estados miembros que aprueben los mismos, para que la Comisión pueda elaborar un proyecto de propuesta de directiva antes de abril de 1998. Además, se pide a los Estados miembros que acepten trabajar activamente para lograr la pronta aprobación de la propuesta de la Comisión basada en los mencionados principios.
11. En lo que se refiere al *pago de intereses y cánones entre empresas*, las retenciones a cuenta sobre el pago de intereses y cánones entre empresas generan dificultades a los agentes económicos que desarrollan actividades transfronterizas, ya que pueden comportar pérdidas de tiempo en tramitaciones, disminución de flujos de tesorería y, a veces, la doble imposición. Como parte del paquete de medidas, la Comisión pide a los Estados miembros que adquieran el compromiso político de procurar la pronta aprobación de una directiva, cuya propuesta presentará antes de febrero de 1998.
12. La Comisión desea hacer hincapié en el hecho de que el paquete de medidas que se presenta ha de situarse en un contexto general, tal y como señalaba el Plan de acción para el mercado interior, y en lo que ahondó posteriormente el Grupo de Política Fiscal. En particular, destaca el respaldo que existe en lo que respecta a la realización de progresos, dentro del Grupo de Política Fiscal, en relación con muchos de los aspectos de la *fiscalidad indirecta* expuestos en su Comunicación de 1 de octubre; más en concreto, considera que no menos urgente que el paquete de medidas es el problema del IVA aplicable a los contratos de alquiler (*leasing*) transfronterizos.
13. La Comisión aprecia el deseo expresado por los Estados miembros de que se comprometa a que el paquete de medidas y, en particular, el Código de conducta, vaya acompañado de una actuación paralela en el terreno de las *ayudas estatales de carácter fiscal*. Los Estados miembros deben saber que la Comisión ya está examinando algunos casos y sigue reflexionando sobre este tema con el fin de dar a conocer su postura sobre el mismo una vez lo debata el Colegio en su reunión de 19 de noviembre. Ello servirá de base para la consulta normal con los Estados miembros sobre las directrices aplicables en este ámbito, que se realizará al tiempo que se aplican las medidas antes señaladas.

CONCLUSIÓN

14. Se pide al Consejo que:

- apruebe el paquete de medidas que figura en la presente Comunicación y se comprometa a revisar periódicamente su aplicación;
- apruebe el Código de conducta objeto del proyecto de Resolución del Consejo que figura en el anexo 1;
- apruebe los principios para el logro de una solución mínima en el ámbito de la fiscalidad del ahorro que figuran en el anexo 2;
- adquiera el compromiso político de procurar una pronta aprobación de una directiva sobre el pago de intereses y cánones entre empresas, basándose en una propuesta de la Comisión;
- tome nota del compromiso de la Comisión con respecto a las ayudas estatales de carácter fiscal; y
- respalde el trabajo en torno a los extremos citados en el apartado 12.

**PROYECTO DE CÓDIGO DE CONDUCTA SOBRE FISCALIDAD
DE LAS EMPRESAS**

COMPROMISO POLÍTICO

- A. El Consejo, aun reconociendo los efectos positivos de una competencia leal, y la necesidad de mantener la competitividad en todo el mundo, señala que la competencia fiscal ilimitada en lo que se refiere a las actividades empresariales móviles comporta cada vez más el riesgo de que se originen distorsiones económicas y se erosionen las bases fiscales en la Comunidad. Manifiesta su preocupación en este ámbito, en especial en lo que respecta a aquellas medidas que suponen ayudas al funcionamiento de las empresas financieras y de servicios que operan en el plano internacional. El Consejo condena el uso de medidas fiscales contrarias a los intereses comunitarios, entre los que se cuenta el funcionamiento efectivo del mercado interior, y, en consecuencia, exhorta a los Estados miembros a que no implanten ni mantengan ese tipo de medidas.
- B. Con esta finalidad, pide a los Estados miembros que adopten y apliquen el presente Código de conducta. Este Código, que se establece sin perjuicio de la aplicación de la legislación comunitaria, define las medidas fiscales potencialmente perniciosas y constituye un marco general que permita a los Estados miembros aplicar los principios de una competencia leal. El Código respeta plenamente el principio de subsidiariedad y no afecta a las respectivas competencias de los Estados miembros y de la Comisión.

ALCANCE

Impuestos afectados

- C. El presente Código se refiere a aquellas medidas sobre fiscalidad de las empresas que influyan o puedan influir de manera significativa en la radicación de la actividad empresarial dentro de la Comunidad. A este respecto, el concepto de actividad empresarial incluye todas las actividades desarrolladas dentro de un grupo de empresas. El código afecta, asimismo, a los regímenes fiscales especiales aplicables a los trabajadores y que tengan el mismo efecto sobre la radicación de la actividad empresarial. Las medidas fiscales a que se refiere son tanto disposiciones legislativas, como reglamentos y prácticas administrativas.

Determinación de las medidas fiscales potencialmente perniciosas

- D. Dentro del ámbito de aplicación especificado en el apartado C, el Consejo considera potencialmente perniciosas aquellas medidas fiscales que implican un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior (incluido el tipo cero) al nivel general aplicado en el Estado miembro considerado. Estos regímenes, que pueden obrar a través de los tipos impositivos nominales, las bases fiscales u otros medios, se evaluarán también comprobando si se dan una o más de las siguientes características:
- i) se otorgan ventajas especiales sólo a no residentes en el Estado miembro considerado, o sólo con respecto a las operaciones realizadas con no residentes;
 - ii) se otorgan de otro modo ventajas que quedan aisladas de la economía nacional del Estado miembro, de manera que no afectan a la base fiscal nacional;
 - iii) se otorgan ventajas sin que exista una actividad económica real;
 - iv) la base para determinar los beneficios de los grupos de empresas multinacionales no se ajusta a las normas internacionalmente reconocidas y, más en concreto, las acordadas por la OCDE;
 - v) carecen de transparencia, por ejemplo, en los casos en que las ventajas se otorgan a través de una flexibilización de las normas legales, efectuada desde el plano administrativo y sin transparencia.

STATU QUO Y REVISIÓN

Statu quo

- E. Los Estados miembros se comprometen a no adoptar nuevas medidas fiscales que puedan resultar lesivas para los intereses de la Comunidad y, más en concreto, para el funcionamiento efectivo del mercado único. En consecuencia, en la determinación de su política, respetarán los principios que informan el Código y tendrán presente, en particular, el proceso de evaluación que se contempla en los siguientes apartados G a K a la hora de decidir sobre la perniciosidad de cualquier medida o práctica fiscales nuevas.

Revisión

- F. Los Estados miembros se comprometen a revisar sus actuales normativa y prácticas, a la luz de los principios que informan el presente Código y del proceso de evaluación contemplado en los siguientes apartados G a K. Los Estados miembros modificarán las disposiciones y prácticas que resulten necesarias para eliminar cualquier medida perniciosa. Toda medida de esta índole deberá eliminarse, en general, en el plazo de dos años, si bien un plazo mayor estará justificado en determinadas circunstancias, atendiendo a expectativas empresariales razonables.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Aporte de información

- G. En virtud del principio de transparencia y cooperación, los Estados miembros se informarán recíprocamente de las medidas fiscales que apliquen o se propongan adoptar y que entren en el ámbito de lo previsto en el presente Código, en los precedentes apartados C y D. Además, los Estados miembros podrán recabar información de otros Estados miembros en relación con cualquier medida fiscal que se considere entra en el ámbito de aplicación del Código. Cuando las medidas que esté previsto adoptar precisen de autorización parlamentaria, la citada información podrá facilitarse una vez se anuncien al Parlamento.

Evaluación de las medidas consideradas perniciosas

- H. Los Estados miembros podrán solicitar que se les dé la oportunidad de discutir y opinar sobre las medidas fiscales de otros Estados miembros que entren en el ámbito de aplicación del Código. Esta evaluación permitirá sopesar si se trata de medidas perniciosas, en función de las consecuencias que puedan tener para la Comunidad. Asimismo, deberá tener en cuenta los factores expresados en el anterior apartado D y, al analizar las consecuencias de las medidas sobre la radicación de la actividad empresarial, los niveles efectivos de imposición de una misma actividad económica que imperen en toda la Comunidad.
- I. Al evaluar las medidas fiscales, el Consejo destaca la necesidad de ponderar cuidadosamente las consecuencias que las mismas tengan para otros Estados miembros; y, en los casos en que tales medidas se utilicen para impulsar el desarrollo económico de determinadas zonas, que se analice hasta qué punto son efectivas para alcanzar sus objetivos.

Procedimiento

- J. El Consejo creará un Grupo responsable de supervisar el aporte de información y la evaluación de las medidas fiscales que entren en el ámbito de aplicación del presente Código. El Consejo pide a los Estados miembros y a la Comisión que designen un representante de alto nivel, y un sustituto del mismo, para formar parte del Grupo. Éste, que se reunirá cuando así lo juzgue necesario, seleccionará y analizará las medidas fiscales que hayan de ser objeto de la evaluación prevista en los apartados G a I. El Grupo someterá un informe del análisis efectuado para cada medida a la consideración del Consejo, que, si lo juzga oportuno, ordenará su publicación.
- K. El Consejo pide a la Comisión que asista al Grupo en la realización del necesario trabajo de preparación de sus reuniones y facilite el proceso de aporte y análisis de la información. Con esta finalidad, el Consejo pide a los Estados miembros que faciliten a la Comisión la información prevista en el apartado G, para que pueda coordinar el intercambio de información entre los Estados miembros.

AYUDAS ESTATALES

- L. El Consejo observa que algunas de las medidas fiscales a que se refiere el presente Código, aunque no todas, entran en el ámbito de aplicación de lo dispuesto en materia de ayudas estatales en los artículos 92 a 94 del Tratado CE. Sin perjuicio de lo previsto en la legislación comunitaria, el Consejo toma nota de que la Comisión se propone emitir directrices sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a las ayudas de carácter fiscal y se compromete a aplicar dichas normas con todo rigor, a la vista, entre otras cosas, de los efectos negativos de las ayudas que queden de manifiesto al aplicar el presente Código.

MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE Y LA EVASIÓN FISCAL

- M. El Consejo subraya su empeño en el desarrollo de una plena cooperación en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, en particular en lo que atañe al aporte de información a otros Estados miembros de conformidad con lo previsto en las legislaciones nacionales.
- N. El Consejo señala que las disposiciones o medidas para contrarrestar el fraude contenidas en las legislaciones fiscales y en los convenios de doble imposición desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. Los Estados miembros deberán aplicar tales medidas ateniéndose a lo dispuesto en la legislación comunitaria.

EXTENSIÓN GEOGRÁFICA

- O. El presente Código será de aplicación en la Comunidad. Al mismo tiempo, el Consejo considera que sería deseable que los principios en los que se sustenta la competencia leal se adoptaran lo más generalizadamente posible. Con esta finalidad, los Estados miembros promoverán su adopción en el plano internacional y, más en concreto, fomentarán activamente la adopción de los mismos en sus territorios dependientes o asociados.

SEGUIMIENTO Y REVISIÓN

- P. Al objeto de contribuir a garantizar que el Código se aplique de forma pareja y efectiva, el Consejo pide a la Comisión que le informe anualmente. Además, transcurridos dos años desde la fecha de su entrada en aplicación, el Consejo revisará las estipulaciones del presente Código.

PRINCIPIOS PARA EL LOGRO DE UNA SOLUCIÓN MÍNIMA EN EL ÁMBITO DE LA IMPOSICIÓN DEL AHORRO

Con el fin de preparar una posible normativa comunitaria en este ámbito, se pide a los Estados miembros que confirmen que están de acuerdo en que el conjunto de los siguientes principios puede servir de base para una propuesta de la Comisión:

- I. Para evitar que se produzcan distorsiones, se precisa una respuesta común. Es preferible llegar a un acuerdo sobre una respuesta mínima, a través de una directiva, que mantener la situación actual, que implica el fraude fiscal, la erosión y la pérdida de ingresos fiscales.
- II. El ámbito de aplicación de la directiva se limitará a los intereses pagados en un Estado miembro a personas que no son residentes en ese Estado a efectos fiscales, pero que son residentes de otro Estado miembro, al objeto de centrarse primordialmente en evitar que los no residentes no sean objeto de imposición.
- III. La directiva deberá basarse en lo que se conoce como “modelo de coexistencia”, Con arreglo a dicho modelo, los Estados miembros deberán efectuar una retención fiscal mínima o facilitar información sobre las rentas del ahorro a otros Estados miembros, para garantizar al menos un cierto grado de imposición real de la renta procedente del ahorro de los no residentes dentro de la Comunidad. Los Estados miembros podrán combinar ambos sistemas.
- IV. La retención a cuenta sobre los intereses pagados a los residentes de otros Estados miembros deberá efectuarla, en principio, el agente pagador. Podría ser necesario perfeccionar este método, con el fin de luchar más eficazmente contra el fraude y la evasión fiscal y evitar la doble imposición. El procedimiento para verificar la residencia fiscal de los beneficiarios no será demasiado complejo.
- V. En las disposiciones de la directiva se tendrá presente la necesidad de mantener la competitividad de los mercados financieros europeos en el contexto internacional. Los principios acabados de enunciar deberán adoptarse lo más generalizadamente posible. Con esta finalidad, los Estados miembros promoverán su adopción en el plano internacional y, más en concreto, fomentarán activamente la adopción de los mismos en sus territorios dependientes o asociados.
