

Mayo 2020

Alerta informativa

# Paquetes públicos de apoyo a las empresas en el marco de la crisis Covid-19 y “responsabilidad fiscal”

**Ramón Palacín**  
Socio Codirector EY Abogados

**Rocío Reyero**  
Socia Codirectora EY Abogados

**José Manuel Calderón**  
Consejero Académico EY

## Introducción

Los potentes programas de ayudas de apoyo a las empresas que han puesto en marcha los gobiernos de los diferentes países en el contexto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19 han generado reacciones desde diversas perspectivas entre las que cabe destacar la conexión establecida entre tal apoyo público financiero y las prácticas fiscales de las empresas beneficiarias de las ayudas.

Gobiernos de Estados miembros UE (v.gr, Austria, Alemania, Polonia, Francia, Dinamarca, Bélgica y **España**) y de países extracomunitarios (v.gr., Argentina, Canadá) se han apresurado a hacer declaraciones al respecto, en la mayoría de los casos estableciendo un vínculo (*pay-back*) entre las medidas de apoyo financiero y las prácticas fiscales de las empresas, indicando, por ejemplo, que empresas con matriz situada en un paraíso fiscal o con filiales situadas en "*tax havens*" quedarán excluidas del beneficio de algunas de las medidas recogidas en estos paquetes de ayudas de apoyo financiero a las empresas con motivo de la crisis Covid-19<sup>ii</sup>.

La Comisión de la UE, por su parte, ha aprobado un marco temporal de ayudas de estado que permite a los distintos Estados miembros UE aprobar medidas (subvenciones, avales, préstamos, recapitalizaciones, exenciones tributarias, aplazamientos fiscales, etc.) de apoyo a las empresas en el contexto de la actual crisis Covid, con base en el art.107.3.b) TFUE. Este "marco europeo" que permite a los Estados miembros aprobar ayudas de estado compatibles con el Derecho de la UE, establece, en algunas ocasiones, la posibilidad de condicionar la aplicación de las ayudas a la observancia de una serie de "políticas" (v.gr., límites a la distribución de dividendos, a la recompra de acciones propias, a la remuneración de los gestores). Sin embargo, la Comisión no ha incluido en tal "marco europeo" medidas de "condicionalidad fiscal" en sentido estricto.

La principal mención a esta cuestión ("condicionalidad fiscal") aparece recogida en la "nota de prensa" de la segunda actualización, de 8 de mayo 2020, de la comunicación de la Comisión UE que expande las medidas del marco temporal de ayudas de estado incluyendo las "medidas de recapitalización de empresas"<sup>iii</sup>. En esta nota de prensa se indica lo siguiente: "*El marco temporal incluye una serie de salvaguardias para evitar distorsiones en las condiciones de competencia en el mercado único. A su vez, los Estados miembros son libres de diseñar medidas nacionales en línea con objetivos adicionales, como permitir la transformación verde y digital de las economías, o prevenir el fraude, la evasión o la planificación fiscal elusiva*".

Ciertamente, podríamos encontrarnos ante un nuevo ángulo de "condicionalidad fiscal" que hasta la fecha los operadores económicos que han adoptado la decisión de beneficiarse de los paquetes de medidas nacionales de apoyo a las empresas afectadas por la pandemia podrían no haber ponderado suficientemente, entre otras cosas, porque hasta el momento la mayoría de los gobiernos que han anunciado tal "condicionalidad fiscal" lo han hecho a través de declaraciones muy genéricas que se limitan a garantizar a sus ciudadanos y "contribuyentes" que tal ingente transferencia de fondos públicos al sector privado no beneficiará a empresas estrechamente conectadas con "paraísos fiscales" (matriz en paraíso fiscal o filiales en paraísos fiscales sin justificación empresarial).

Cabe destacar a este respecto que, más allá de estas declaraciones políticas alineadas con la retórica del "*fair share of tax*" o necesidad de que las grandes empresas realicen contribuciones justas de impuestos a las sociedades de los países donde operan, el debate de fondo puede determinar un mayor nivel de "*accountability*" o "responsabilidad fiscal" por parte de las grandes empresas, particularmente aquellas que se benefician de los paquetes de medidas Covid-19.

De hecho, los gobiernos de algunos países (Reino Unido y en cierta medida Canadá) ya han destacado cómo más que establecer nuevas reglas "condicionalidad fiscal" que limiten el acceso de las empresas a los programas de ayuda, la clave es asegurar que todas las empresas contribuyen a reparar los efectos de la crisis. Es decir, como se ha destacado, la "condicionalidad fiscal" como requisito de acceso a los programas de ayudas Covid-19 a partir de las conexiones de las empresas con paraísos fiscales no sólo plantea problemas legales y de Derecho de la UE y de efectividad, sino que, además, resultaría muy complejo ponerlo en marcha en el actual contexto<sup>iv</sup>.

En este sentido, todo apunta hacia otras formas de conectar "los programas de apoyo público a las empresas con la mejora del nivel de cumplimiento tributario (general) del sector privado". Entre las principales fórmulas que ya se están proponiendo cabe destacar una mayor transparencia fiscal sobre la responsabilidad o buenas prácticas tributarias de las empresas a partir del cumplimiento de estándares

fiscales internacionales sustantivos y de transparencia; ello puede traer consigo la aprobación de modelos de transparencia fiscal avanzados (CbC R público<sup>v</sup>, publicación de la estrategia fiscal, generalización de la aplicación del estándar internacional de transparencia fiscal GRI 2017: TAX-19)<sup>vi</sup>, desarrollo de medidas antiabuso generales y especiales, y un *tax enforcement* reforzado por parte de las autoridades fiscales<sup>vii</sup>.

Los nuevos estándares fiscales post-BEPS adoptados internacionalmente (OCDE/G20, BEPS Inclusive Framework), que ha sido reforzados en la UE con medidas de mayor alcance (Directivas ATAD I y II, DAC3, DAC4 y DAC 6, lista Pan-UE de jurisdicciones no cooperativas en materia fiscal), constituye un marco muy exigente en términos de cumplimiento tributario, transparencia y responsabilidad fiscal cuya implementación corporativa y control efectivo por las autoridades a escala global pasará a un primer plano en un contexto post-covid-19. El anuncio del Gobierno español, de 12 de mayo de 2020, relativo a la transposición doméstica de la **Directiva DAC 6** que obliga a los intermediarios fiscales (y en algunos casos a los contribuyentes) a informar sobre operaciones transfronterizas potencialmente abusivas fiscalmente no constituye otra cosa que una manifestación de esta "nueva transparencia fiscal" que opera como palanca de modelos de cumplimiento tributario alineados con los nuevos estándares de fiscalidad internacional.

Cabe pensar que, como aconteció en el marco de la anterior crisis, la transferencia de recursos del sector público al sector privado unida a las mayores necesidades de ingresos financieros por parte de los países más endeudados para afrontar los desafíos financieros que resultan de la crisis, podría traer consigo una reacción de los gobiernos nacionales, de las instituciones europeas e internacionales dirigida a reforzar tal marco fiscal post-BEPS con nuevas medidas que evidencien una contribución fiscal justa por parte de todos los ciudadanos y empresas, por más que la atención se focalice en las grandes empresas. En este sentido, la agenda de la Comisión UE ya se está reorientando en esta dirección, como lo evidencia su futura comunicación sobre "*Tax good governance in the EU and beyond*"<sup>viii</sup>.

Los paquetes de estímulos fiscales de apoyo a las empresas son críticos en este contexto. Como ha destacado la OCDE, la política fiscal puede contribuir de forma importante a limitar los daños al tejido empresarial y ayudar a salir de esta crisis. Tal contribución de la política fiscal lleva asociada la responsabilidad fiscal de las empresas en el contexto post-Covid-19, pero no estamos ante una ecuación binaria, sino que se requiere igualmente que las administraciones intensifiquen su función asistencial a los obligados tributarios y desarrollen enfoques genuinamente cooperativos, entre otras cosas, para ayudar a las empresas a aplicar estándares fiscales pensados para situaciones ordinarias en un contexto excepcional cuyas consecuencias se dejarán sentir durante varios periodos impositivos.

En este orden de cosas, no puede dejar de llamarse la atención sobre la conveniencia de que operadores económicos se preparen para mayores exigencias de "responsabilidad fiscal" en términos que permitan defender (frente a la administración y los restantes *stakeholders*) la consistencia de su estrategia fiscal y modelo de cumplimiento tributario en un contexto de alta transparencia y reforzado *tax enforcement*.

Para cualquier información adicional sobre esta alerta contacte con:

**Ernst & Young Abogados, S.L.P.**

**Ramón Palacín Sotillos**  
[Ramon.Palacin.Sotillos@es.ey.com](mailto:Ramon.Palacin.Sotillos@es.ey.com)

**Rocío Reyero Folgado**  
[Rocio.ReyeroFolgado@es.ey.com](mailto:Rocio.ReyeroFolgado@es.ey.com)

Puede consultar las últimas [alertas fiscales y legales](#) en nuestro [Centro de Estudios EY](#).

---

<sup>i</sup> El RD.-Ley 18/2020, de 12 de marzo, de medidas sociales en defensa del empleo, establece límites relacionados con el reparto de dividendos y la transparencia fiscal, que se concretan en su art.5 que establece que “las empresas y entidades que tengan su domicilio fiscal en países o territorios calificados como paraísos fiscales conforme a la normativa vigente no podrán acogerse a los expedientes de regulación temporal de empleo regulados en el artículo 1 de este real decreto-ley”. La redacción de esta cláusula no resulta clara en cuanto a su alcance e implicaciones; en principio, parece que únicamente afectaría a entidades que tuvieran su residencia fiscal en jurisdicciones calificadas como paraísos fiscales con arreglo a la regulación española prevista en el RD.1080/91.

<sup>ii</sup> Tax Watch, *Tax Havens, tax avoidance, and government support for business during the coronavirus pandemic*, 9 May 2020.

<sup>iii</sup> IP/20/838, Brussels 8 May 2020.

<sup>iv</sup> La Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2020 (C(2020) 3156 final) se refiere a la posibilidad de que los Estados miembros configuren las medidas de apoyo a las empresas de manera que contribuyan a los objetivos de las políticas europeas de protección del medioambiente y transformación digital de las empresas, pero no hace referencia a la configuración de las ayudas de manera que puedan limitarse en función del objetivo de la lucha contra el fraude fiscal, la elusión o la planificación fiscal agresiva, aunque esto último sí aparece en la nota de prensa que anunció la segunda modificación de 8 de mayo de 2020 del marco temporal de ayudas de estado. Ni que decir tiene que cualquier medida antiabuso que se proyecte sobre empresas establecidas en la UE o que afecte a situaciones protegidas por las libertades fundamentales de la UE, no puede ser discriminatoria ni ir más allá de lo necesario de prevenir montajes puramente abusivos o totalmente artificiales.

<sup>v</sup> Véase la declaración del Parlamento Europeo, de 12 de abril 2020: *Economic support for large firms aimed at mitigating the impact of COVID19 must be accompanied with tax and corporate transparency*.

<sup>vi</sup> TJN, “Tax-Responsible rules for Corona Bailouts”, en *The Axis of tax avoidance*, TJN, 28 April 2020.

<sup>vii</sup> Tax Watch, *Tax Havens, tax avoidance, and government support for business during the coronavirus pandemic*, 9 May 2020.

<sup>viii</sup> SEC(2020) 2336 final, 5 May 2020.

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

#### Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en [ey.com](http://ey.com).

© 2020 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

[ey.com/es](http://ey.com/es)

Twitter: [@EY\\_Spain](https://twitter.com/EY_Spain)

LinkedIn: [EY](https://www.linkedin.com/company/ey)

Facebook: [EY Spain Careers](https://www.facebook.com/EYSpainCareers)

Google+: [EY España](https://www.google.com/search?q=EY+Espa%C3%B1a)

Flickr: [EY Spain](https://www.flickr.com/photos/ey-spain/)