

El Plan de Recuperación de la Comisión UE: la dimensión tributaria

Ramón Palacín
Socio codirector EY Abogados

Rocío Reyero
Socia codirectora EY Abogados

José Manuel Calderón
Consejero Académico EY

Introducción

El 27 de mayo de 2020, la Comisión UE presentó su propuesta para un “plan de recuperación” de la crisis que las sociedades y economías de los Estados miembros están soportando como consecuencia de la pandemia¹.

Este plan de recuperación forma parte de una propuesta más amplia que se integra en un presupuesto a largo plazo para la UE, y que responde al mandato del Consejo Europeo, de 26 de marzo de 2020, que encargó a la Comisión el desarrollo de una estrategia coordinada para la salida de la crisis que incluya un plan de recuperación y de inversión para lograr un crecimiento sostenible. Es decir, la Comisión UE, el 27 de mayo, presentó dos propuestas interconectadas, por un lado, el “instrumento de recuperación” denominado “**Next Generation EU**”, y, por otro, una modificación del presupuesto europeo multi-anual (**Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020**).

El instrumento de recuperación “*Next Generation EU*”: dimensión fiscal

A través de este instrumento para la recuperación, la Comisión UE propone una elevación temporal del actual sistema de “recursos propios” al 2% del PIB Europeo, a los efectos de reforzar su “*credit rating*” en condiciones que permitan obtener de forma más eficiente financiación de los mercados internacionales por importe de 750 mil millones eur para realizar las inversiones y objetivos de transformación verde y digital fijados en el referido Plan de recuperación (***Next Generation EU***).

A los efectos de financiar de forma más justa y solidaria los costes financieros del plan de recuperación, la Comisión considera que deben complementarse los recursos propios con los que actualmente cuenta la UE (ingresos públicos aduaneros, contribuciones de los Estados miembros basadas en el IVA recaudado y su renta nacional bruta) con nuevos recursos financieros públicos (nuevos “recursos propios”).

La propuesta de la Comisión UE menciona, de forma un tanto imprecisa, el menú de los posibles nuevos recursos propios de los que se nutriría el presupuesto UE de cara a afrontar (parcialmente) los costes del Plan de Recuperación:

- ▶ Un nuevo recurso propio (***single market tax***) que consistiría en un impuesto basado en las operaciones de grandes empresas que obtengan beneficios muy significativos del mercado interior (véanse los comentarios más abajo); la Comisión estima una recaudación aproximada de 10 mil millones euros anual;
- ▶ un **impuesto digital** sobre empresas con cifra de ingresos superior a 750 millones euros; este impuesto únicamente se establecería si no se alcanza un acuerdo global en el marco de las negociaciones que se están llevando a cabo por la OCDE y el *BEPS Inclusive Framework*; la recaudación estimada alcanza los 1.300 millones euros anuales;
- ▶ un **mecanismo de comercio de derechos de emisión como recurso propio**; la recaudación

estimada por la Comisión se establece en 10 mil millones euros anuales;

- ▶ un **impuesto de ajuste en frontera sobre emisiones carbono**; la Comisión estima una recaudación entre 5 mil y 14 mil millones de euros anuales;
- ▶ un **impuesto sobre envases plásticos no reciclables**, con recaudación estimada de 6.600 millones euros anuales.

La Comisión no aporta información precisa sobre cuando se podrían establecer estas nuevas fuentes de financiación de naturaleza tributaria, ni cómo se instrumentaría tal “mutualización” de los costes asociados al Plan de Recuperación, aunque todo parece indicar que se está pensando en su implantación tras la superación de la pandemia. A su vez, se indica que, si tales nuevos recursos propios se aplicaran a partir de 2024, las contribuciones nacionales de los Estados miembros al MFF 2021-2027 se reducirían.

El Ajuste del “*Work Programme*” de la Comisión para 2020

En consonancia con el Plan de Recuperación presentado, la Comisión UE presentó un ajuste de su “agenda de prioridades” o “*Work Programme*”, que describe las prioridades políticas y las acciones que se llevarán a cabo para su implementación.

El ***Work Programme*** (ajustado) incluye iniciativas fiscales de cierto calado que, en gran medida, son continuistas con respecto a la agenda fiscal (***Effective Taxation policy***) de la anterior Comisión:

- ▶ Una **Comunicación sobre Fiscalidad Empresarial para el siglo XXI**, centrada en aspectos fiscales relevantes para el funcionamiento del mercado interior (medida no legislativa re-agendada para el Q4 2020);
- ▶ un **Plan de Acción de Lucha contra el Fraude Fiscal**, que incluye medidas legislativas y no legislativas, una “**Comunicación sobre Buena Gobernanza Fiscal en la UE y más allá**” y una revisión de la **Directiva de Asistencia Mutua-DAC7ⁱⁱ** (re-agendadas para el Q3 2020);

- ▶ un **Plan de Acción sobre Aduanas** (no legislativa) y una **propuesta sobre “ventanilla aduanera única”** (legislativa; re-agendadas Q3 y Q4 2020, respectivamente);
- ▶ revisión de la **Directiva de transparencia e información no financiera para grandes empresas** (medida legislativa, re-agendada para el Q1 2021).

Consideraciones finales

El Plan de Recuperación (*Next Generation EU*) plantea un buen número de cuestiones de fondo y en modo alguno resulta claro si lograra el suficiente apoyo político para ser aprobado por las instituciones europeas competentes durante 2020. Más allá de la idoneidad y viabilidad del establecimiento de los nuevos recursos propios que propone la Comisión en forma de tributos, el debate de fondo parece centrarse en las diferentes posiciones esgrimidas por los distintos gobiernos nacionales sobre los instrumentos de financiación (transferencias vs préstamos) y el propio aumento del presupuesto de la UE.

El 18-19 de junio 2020 está programada una reunión del Consejo Europeo para debatir las propuestas presentadas por la Comisión; nótese a este respecto como el Plan de la Comisión requiere la aprobación por unanimidad en el Consejo y el consentimiento del Parlamento Europeoⁱⁱⁱ.

Ciertamente, la nueva “agenda fiscal” europea que resulta del Plan de Recuperación y del Programa de Trabajo de la Comisión intensifica la inestabilidad del marco fiscal europeo y en tal sentido los operadores económicos deben hacer seguimiento de su evolución.

Centrándonos en las posibles reformas en materia de **fiscalidad corporativa**, cabe poner de relieve, por un lado, que el nuevo recurso propio consistente en un “*single market tax*”, a pesar de la imprecisa información hecha pública al respecto, no parece que esté pensado como un recargo a aplicar sobre el IS o una transferencia de ingresos recaudados por los impuestos sobre sociedades nacionales, sino que podría más bien constituir un nuevo impuesto cuya configuración todavía no estaría definida pero que podría basarse tanto en un porcentaje de los beneficios como (alternativamente) en ingresos brutos de grandes

empresas (grupos con cifra de negocios superior a 750 millones eur que operaran en la UE)^{iv}, con todos los problemas que ello puede plantear desde la perspectiva del principio de capacidad económica por no mencionar la doble imposición.

Por otro lado, la agenda fiscal de la Comisión no parece que abandone los **proyectos de base imponible común y consolidada**, ni la articulación de medidas de **imposición efectiva mínima**; no obstante, tanto los proyectos CCTB/CCCTB como la imposición mínima están estrechamente conectados con el gran proyecto de reforma del sistema de fiscalidad internacional (*global tax deal*: Pilares 1 y 2) que está impulsando la OCDE con el apoyo del G20, de manera que hasta finales de 2020 no cabe esperar que la Comisión UE adopte propuestas de medidas a este respecto, considerando el compromiso europeo relativo al alineamiento con la “solución global” sobre la fiscalidad de la economía digitalizada (Pilar 1) y el Pilar 2.

La “agenda fiscal” de la Comisión UE también revela su alineamiento con los dos nuevos ejes transversales de las políticas europeas (Pacto Verde y transformación digital de la economía); las medidas fiscales propuestas a nivel europeo a este respecto en realidad no hacen sino reflejar actuales tendencias internacionales en esta dirección (*green & digital tax initiatives*); ahora bien, no puede perderse de vista que aunque existe coincidencia de objetivos entre las medidas propuestas a nivel europeo y las que se están desarrollando a nivel nacional e internacional, un examen más detenido revela la existencia de altas dosis de divergencia material entre las mismas y un debilitamiento del multilateralismo fiscal, considerando en particular cómo las ingentes necesidades financieras nacionales asociadas a los costes de la pandemia está generando una revitalización de enfoques nacionales de política fiscal que consideran distintas fórmulas de ponderación de los estímulos y los enfoques de *payback tax rules*.

Es decir, todo apunta a que la fiscalidad post-Covid19 puede ser asimétrica o distinta en cada jurisdicción/región, aunque resulta claro que existen elementos estructurales (ejes) de los sistemas nacionales que vienen determinados o resultan altamente condicionados por los acuerdos globales de fiscalidad internacional (OCDE/G20) y por la propia

política fiscal fijada por la UE; todo ello terminará por redefinir (a medio plazo) la configuración de los actuales sistemas tributarios, pudiendo resultar aconsejable repensar de forma progresiva o dinámica las estrategias fiscales de las empresas considerando el nuevo marco y exigencias de responsabilidad fiscal post-Covid19.

Para cualquier información adicional sobre esta alerta contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Rocío Reyero Folgado

Rocio.ReyeroFolgado@es.ey.com

Ramón Palacín Sotillos

Ramon.Palacin.Sotillos@es.ey.com

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

ⁱ European Commission, *Europe´s moment: Repair and prepare for the next generation*, Brussels, 27 May 2020, IP/20/940. Los principales documentos que forman parte del “plan de recuperación” propuesto por la Comisión son los siguientes: a) *Recovery Plan Communication*; b) *EU Budget Communication: The EU Budget powering the recovery plan for Europe*; y c) *The Adjusted Commission Work Programme 2020*. Todos estos documentos están disponibles en la web de la Comisión UE. Nótese que esta alerta es complementaria a la publicada por EY en mayo 2020: *Next Generation EU, Propuestas de la Comisión UE frente a la Crisis Covid 19. Implicaciones Fiscales*.

ⁱⁱ El ECOFIN en su reunión de 29 de Mayo 2020, formuló una serie de recomendaciones sobre la evolución futura del marco europeo de asistencia administrativa mutua en materia fiscal, enfatizando en particular la necesidad de: a) reforzar la cooperación entre administraciones tributarias; b) coordinar el marco fiscal europeo de imposición directa e indirecta (IVA); c) reforzar las condiciones de seguridad de la información; y d) garantizar la consistencia entre el marco europeo de asistencia mutua e intercambio de información y los principios que está desarrollando la OCDE, particularmente en relación con las obligaciones de información de las plataformas digitales (FISC 122, ECOFIN 454, *Brussels, 2 June 2020*).

ⁱⁱⁱ Los miembros del PE negociadores del MFF hicieron público un comunicado el 27 de mayo 2020, expresando que condicionarían su apoyo a la aprobación de nuevos recursos propios (“*EP Negotiators: recovery plan crucial, but do not trade long-term for short term*”, *EP Press reléase 27 May 2020*).

^{iv} Se ha indicado que el impuesto no superaría la cifra de recaudación de 10 mil millones anuales, ni el 0,2 de la facturación de las MNEs afectadas (70 mil aproximadamente). Véanse las declaraciones del Comisario de Presupuestos en el *Financial Times* de 31 de mayo 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.

© 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

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/+EYSpain)

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