

Julio 2020

Alerta informativa

El Paquete Europeo (2020) para una fiscalidad justa y simple de apoyo a la recuperación económica

Ramón Palacín
Socio codirector EY Abogados

Rocío Rejero
Socia codirectora EY Abogados

José Manuel Calderón
Consejero Académico EY

Introducción

La Comisión UE aprobó el 15 de julio de 2020¹ un nuevo paquete fiscal que tiene como objetivo apoyar la recuperación económica europea y el crecimiento a largo plazo.

Este paquete fiscal constituye un avance de una agenda fiscal europea más amplia y compleja, que incluye una estrategia fiscal en materia de fiscalidad empresarial y de transformación “verde” y digital de la economía, y está conectada con la agenda fiscal internacional (G20/OCDE/BEPS *Inclusive Framework*).

El “paquete fiscal 2020” está construido sobre los pilares de “justicia” y “simplificación” fiscal.

El pilar de “justicia fiscal” (*fair taxation*)ⁱⁱ conecta con la retórica de la contribución fiscal justa de todos los operadores económicos (*fair share of tax contributions*), y tiene como objetivo reforzar la capacidad recaudatoria de los Estados miembros y sus administraciones tributarias a través de medidas y mecanismos de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, la prevención de la competencia fiscal perniciosa y la intensificación de la transparencia fiscal.

El pilar de la “simplificación tributaria” pretendería contribuir a crear un marco adecuado para la inversión y los negocios, por la vía de reducir los costes de cumplimiento tributario que afrontan los operadores económicos que realizan actividades transfronterizas en el mercado interior.

El Paquete fiscal 2020 se compone de tres iniciativas interrelacionadas, a saber:

- ▶ Un “Plan de Acción Fiscal”;
- ▶ una **propuesta de modificación del marco de cooperación fiscal administrativa (DAC7)**; y,
- ▶ una **Comunicación sobre Buena Gobernanza fiscal**.

Examen de las tres iniciativas que comprende el “Paquete Fiscal 2020”

El Plan de Acción Fiscalⁱⁱⁱ

El Plan de Acción fiscal se compone de 25 medidas dirigidas a implementar los objetivos de justicia y simplificación fiscal, considerando en particular la modernización y digitalización de la economía y de las propias administraciones tributarias.

Las medidas propuestas por la Comisión UE poseen distinta naturaleza (v.gr., propuestas legislativas y no legislativas, consultas públicas sobre impacto de medidas) y se ha establecido un cronograma para su articulación que va desde el momento actual hasta el año 2024.

La mayoría de las propuestas de medidas persiguen reforzar los mecanismos que poseen los Estados miembros al servicio del cumplimiento tributario, incluyendo medidas que favorezcan el cumplimiento

voluntario (v.gr., promoción de los derechos de los contribuyentes, reducción de costes de cumplimiento, programa europeo de cumplimiento cooperativo) y otras que constituyen instrumentos de lucha contra el fraude y la evasión fiscal.

Entre las medidas específicas recogidas en el **Plan de Acción**, cabría mencionar las siguientes^{iv}:

- ▶ Articulación de un **mecanismo de registro único europeo a efectos del IVA** (*single EU VAT registration*).
- ▶ **Marco europeo de cumplimiento cooperativo**, complementario a los programas nacionales e internacionales (ICAP), dirigido a facilitar la tributación transfronteriza en sede de IS (*EU cooperative compliance framework*).
- ▶ **Adaptación de la normativa europea del IVA a la digitalización tecnológica** (v.gr., e-invoicing, modernización del reporting, ampliación del VAT one-stop-shop, VAT rules for the platform economy).
- ▶ Elaboración de **recomendaciones de buenas prácticas para mejorar la asistencia en la recaudación tributaria** entre administraciones tributarias de Estados miembros.
- ▶ Propuestas para la **coordinación de criterios de determinación de la residencia fiscal** en los Estados miembros.
- ▶ Propuesta para la articulación de un **sistema común y estandarizado europeo sobre retenciones en la fuente**, acompañado de un mecanismo de asistencia mutua, dirigido a reducir los obstáculos fiscales a la inversión transfronteriza.
- ▶ Articulación de un **mecanismo de supervisión del funcionamiento de la Directiva 2017/1852**, de resolución de litigios fiscales en la UE.
- ▶ Elaboración de **propuestas de prevención y resolución de controversias en el ámbito del IVA**, y conclusión de acuerdos de cooperación entre la UE y países terceros relevantes en materia de control fiscal del IVA.

- ▶ Elaboración de una **Comunicación sobre derechos de los contribuyentes** con arreglo al Derecho de la UE, complementada con una recomendación dirigida a los Estados miembros para facilitar la implementación de tales derechos y la simplificación de sus obligaciones tributarias.
- ▶ Propuesta de **modificación de la Directiva del IVA en relación con la exención de los servicios financieros**, de cara a incorporar los desarrollos de la economía digital (*fintech*) y el aumento de la subcontratación de servicios por operadores del sector financiero y asegurador. El marco europeo del IVA también será revisado en relación con las agencias de viaje y las plataformas digitales de intermediación (economía colaborativa), y las exenciones aplicables al transporte de pasajeros (marítimo y aéreo) en línea con los objetivos medioambientales de reducción de emisiones.
- ▶ La Comisión explorará la utilización del procedimiento legislativo ordinario del art.116 TFUE (no requiere unanimidad en el Consejo) para adoptar algunas de las medidas propuestas.

La propuesta de modificación de la Directiva de Asistencia Administrativa en materia tributaria (DAC7)^v

La nueva propuesta de modificación del marco europeo de asistencia administrativa en materia tributaria persigue varios objetivos.

Por un lado, extender el ámbito de aplicación del sistema de intercambio automático a las plataformas digitales de economía colaborativa y comercio electrónico para reforzar el control fiscal sobre las operaciones de prestación de servicios y entrega de bienes que tienen lugar a través de las mismas; esta iniciativa está básicamente alineada con el modelo regulatorio estandarizado elaborado por la OCDE (2020)^{vi}, aunque va más allá del mismo en lo que se refiere a su alcance.

Por otro lado, la Comisión pretende reforzar la eficacia del marco europeo de asistencia mutua, particularmente para facilitar los requerimientos de información de grupo (*group requests*), o las inspecciones simultáneas (*simultaneous controls*) y

conjuntas (*joint audits*) en materia de precios de transferencia; en esta misma línea se pretende ampliar las categorías de rentas comprendidas por el sistema de intercambio automático (incluyendo los pagos de cánones).

La Comunicación sobre “Buena gobernanza fiscal en la UE y más allá”^{vii}

Esta comunicación sobre buena gobernanza fiscal posiblemente constituya la pieza más compleja del “paquete fiscal 2020”, considerando los distintos elementos que incluye, su alcance e interrelación con estándares fiscales internacionales (BEPS) y europeos (*External Strategy for Effective Taxation*, COM(2016) 24 final).

Básicamente, la Comisión pretende modernizar determinados mecanismos europeos dirigidos a limitar la competencia fiscal perniciosa dentro y fuera de la UE, contribuyendo así a reforzar el objetivo central de “*fair taxation*” que inspira todo el paquete fiscal de la Comisión UE.

La Comunicación de la Comisión sobre buena gobernanza fiscal articula sus objetivos a través de instrumentos de *Soft-law*, cuyas implicaciones de *tax policy* pueden ser muy significativas en algunos casos.

Las propuestas formuladas a este respecto son las siguientes:

- ▶ **Una reforma del Código de Conducta para la fiscalidad empresarial**, con el objetivo de lograr que se proyecte sobre toda forma de competencia fiscal perniciosa, incluyendo medidas generales como regímenes de exención de renta extranjera o “*residence-citizenship-by-investment regimes*”. A su vez, la Comisión plantea incorporar al Código el futuro estándar internacional sobre “*minimum effective taxation*” (Pilar 2 BEPS 2.0), o, en el caso de que no se llegara a un acuerdo global (G20/OCDE/BEPS IF) articular un estándar europeo de mínima imposición corporativa. También se propone incorporar al código de conducta los estándares de sustancia económica aprobados en el marco de la Acción 5 del Plan BEPS y que se exigen a jurisdicciones con “*zero-very low level of taxation*”.

- ▶ **Una revisión de la lista Pan-Europea de jurisdicciones no cooperativas en materia fiscal**, para garantizar su efectividad y adaptarla a la evolución de los estándares fiscales internacionales y europeos. Los acuerdos comerciales con países terceros también instrumentarán los objetivos de buena gobernanza fiscal y la política medioambiental europea.
- ▶ **Un reforzamiento de las reglas europeas de buena gobernanza fiscal sobre los “fondos europeos”**, y la articulación de medidas defensivas frente a países terceros incluidos en la referida lista Pan-UE de jurisdicciones no cooperativas. En esta misma línea se sitúa la recomendación de la Comisión, de 14 de julio de 2020, sobre la condicionalidad de los paquetes nacionales de medidas de apoyo a la recuperación a que los beneficiarios no posean vínculos con jurisdicciones no cooperativas en materia fiscal^{viii}.
- ▶ **Apoyo a países en desarrollo en relación con la implementación de medidas de buena gobernanza fiscal**, en línea con las acciones de la OCDE y los objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (SDGs).

Reflexiones finales

El “Paquete Fiscal 2020” presentado por la Comisión UE en julio 2020, tal y como ya avanzamos, constituye una primera pieza de una agenda fiscal más amplia y compleja, que pivota sobre los ejes de la transformación verde (*New Green Deal*) y digital de la economía europea.

Este primer avance de la agenda fiscal representa la continuidad de la política fiscal desarrollada por la anterior Comisión UE. En esta ocasión, la apelación a la retórica del “*fair taxation & fair tax contributions*” conecta perfectamente con el contexto de crisis y las ingentes necesidades financieras de los Estados miembros relacionadas con los costes de la pandemia.

En este sentido, las principales medidas propuestas tienen que ver fundamentalmente con el reforzamiento y modernización (digitalización) de los mecanismos de control fiscal y del marco para dismantelar la competencia fiscal perniciosa. El margen de reducción

de costes de cumplimiento tributario por parte de las empresas que realizan negocios en el mercado interior es muy amplio y la Comisión UE propone medidas en tal sentido, muchas de las cuales requieren mayor coordinación fiscal a nivel europeo.

Las propuestas de reforma en materia de IVA, y las referidas a la modernización del marco europeo de buena gobernanza fiscal (modificación del Código de Conducta en materia de fiscalidad empresarial, incorporando un estándar de “mínima imposición efectiva”), posiblemente constituyan las más relevantes en tanto en cuanto poseen implicaciones materiales y de política fiscal de cierto alcance.

No obstante, no puede perderse de vista cómo la Comisión UE advierte que el “paquete fiscal 2020” no aborda la reforma del marco de imposición corporativa en la UE ni incorpora propuestas fiscales sobre la economía digital, considerando como en la hora actual se están discutiendo a nivel global (BEPS IF) soluciones de coordinación fiscal multilateral que la propia UE apoya (BEPS 2.0). En este sentido, todo apunta a que las futuras propuestas de reforma de la imposición corporativa en la UE (*Business Taxation for the 21st Century*) se construirán sobre los consensos que puedan alcanzarse en el marco global del BEPS IF, sin perjuicio de que pudiera adoptarse alguna medida interina (EU-DST) en caso de que no se alcanzara un acuerdo global.

Asimismo, la agenda fiscal europea 2020-2024 está al servicio de los objetivos del “Pacto Verde Europeo” y en tal sentido, ya se han avanzado propuestas de medidas fiscales dirigidas a la reducción de emisiones o evitar la fuga de carbono (v.gr. un impuesto de ajuste en frontera sobre emisiones de carbono, modificación del marco europeo de comercio de emisiones), y la reforma de la Directiva de fiscalidad de la energía.

En suma, estamos ante un primer avance del programa de trabajo de la nueva Comisión UE que instrumentaliza uno de sus principales objetivos de política fiscal (*fair taxation*). Las medidas propuestas son muchas y de muy diversa naturaleza y requieren de un desarrollo y tramitación a nivel europeo antes de que desplieguen efectos. No obstante, no puede perderse de vista el mensaje que transmite la Comisión a través de este primer “paquete fiscal”, fijando una agenda ambiciosa y

muy marcada en términos de dirección de política fiscal que pretende colocar a la UE en una posición de liderazgo en materia de fiscalidad. La reciente sentencia del TGUE, de 15 de julio 2020, en el caso *Apple* (T-778/16 y T-892/16), que anula la decisión de la Comisión UE sobre la calificación de APAs (1991 y 2017) como ayudas de estado prohibidas por el TFUE (Art.107.1), paradójicamente, podría servir de argumento para fundamentar la necesidad de adoptar nuevas medidas de coordinación fiscal a escala europea, aunque no puede dejar de destacarse que estamos ante estructuras pre-BEPS, muchas de las cuales han sido desmanteladas al hilo de reestructuraciones globales de los grupos MNEs como consecuencia del nuevo marco regulatorio que instrumenta el cambio de paradigma fiscal post-BEPS.

Ciertamente, está por ver si todo este ambicioso programa de la Comisión culmina en una mayor coordinación fiscal a nivel europeo o los avances en este sentido son de menor calado reflejando las actuales tendencias hacia el unilateralismo fiscal y la debilitación del multilateralismo a escala global.

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](#)

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](#)

Facebook: [EY Spain Careers](#)

Google+: [EY España](#)

Flickr: [EY Spain](#)

ⁱ EU Commission, Fair and Simple Taxation: *Commission proposes new package of measures to contribute to Europe's recovery and growth*, 15 July 2020, IP/20.

ⁱⁱ "Fair taxation is central to the EU's social and economic model and its sustainability. It is essential for sustainable revenues, a competitive business environment and overall taxpayer morale. It is crucial to meet some of the EU's core objectives, including a just society, a strong Single Market with sustainable revenues, a level-playing field for all companies, and a stable economy built on growth, Jobs and investment. For those reasons, President von der Leyen has stressed that a fair tax system, where everybody pays their fair share, is one of the priorities for the Commission" (EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Tax Good Governance in the EU and Beyond*, Brussels, 15.7.2020, COM(2020) 313 final, pág.1).

ⁱⁱⁱ EU Commission, Communication from the Commission to the EU Parliament and the Council: *An Action Plan for Fair and Simple Taxation supporting the recovery Strategy*, Brussels, 15.7.2020, COM(2020) 312 final.

^{iv} EU Commission, Annex to the Communication from the Commission to the EU Parliament and the Council: *An Action Plan for Fair and Simple Taxation supporting the recovery Strategy*, Brussels, 15.7.2020, COM(2020) 312 final, ANNEX.

^v EU Commission, *Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation*, Brussels, 15.7.2020, COM(2020) 314 final.

^{vi} OECD, *Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy*, 3 July 2020. Este "modelo regulatorio" elaborado por la OCDE está concebido para que los operadores de plataformas digitales que intermedian y operan en el sector de la economía colaborativa (*Gig-Sharing economy*) comuniquen de forma uniforme información fiscal sobre los "vendedores" (*sellers*) o "prestadores de servicios" que interactúan a través de las mismas a las jurisdicciones de residencia fiscal de tales plataformas. La finalidad principal de este modelo de "marco regulatorio" radica en facilitar el control fiscal de las plataformas y los "*sellers*", a través de un sistema de *reporting* e intercambio automático entre el país de residencia de la plataforma digital y el de residencia de los "vendedores".

^{vii} EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Tax Good Governance in the EU and Beyond*, Brussels, 15.7.2020, COM(2020) 313 final.

^{viii} C(2020) 4885 final. Nótese que esta "recomendación" de la Comisión, incluye un cierto número de "*carve-outs*" o situaciones donde se considera aceptable la concesión de las ayudas a la entidad beneficiaria conectada con "jurisdicciones no cooperativas" al tratarse de situaciones de buena fe (conexión responde a la realización de actividades empresariales) o donde se demuestra un "good standing" en materia de cumplimiento tributario en el Estado miembro de que se trate.