



Bruselas, 21 de junio de 2022  
(OR. en)

10355/22

FISC 137  
ECOFIN 632

## RESULTADO DE LOS TRABAJOS

---

De: Secretaría General del Consejo

A: Consejo Europeo

---

N.º doc. prec.: 9873/1/22 REV 1 FISC 126 ECOFIN 576 CO EUR-PREP 19

---

Asunto: Informe del Consejo Ecofin al Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales

---

1. Se ha pedido al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Consejo Ecofin) que informe al Consejo Europeo sobre diversas cuestiones relacionadas con la fiscalidad mencionadas, en particular, en las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2012, junio de 2012, mayo de 2013, diciembre de 2014 y octubre de 2017.
2. El 2 de junio de 2022, el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel) elaboró y refrendó un proyecto de informe del Consejo Ecofin al Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales, para su presentación al Consejo el 17 de junio de 2022 por mediación del Comité de Representantes Permanentes (Coreper). También se acordó que las adaptaciones habituales del texto (partes entre corchetes) las haría la Secretaría General del Consejo al término de la sesión del Consejo, antes de la publicación de la versión definitiva del informe.
3. El Consejo Ecofin aprobó el informe como punto «A» el 17 de junio de 2021. Según lo acordado, la SGC ha actualizado los datos del informe que figura en el anexo de la presente nota, que se pone a disposición del Consejo Europeo.

**INFORME DEL CONSEJO ECOFIN AL CONSEJO EUROPEO SOBRE CUESTIONES FISCALES**

1. El presente informe del Consejo ofrece un resumen de los avances realizados en el Consejo durante la Presidencia francesa, así como una síntesis de la situación de los expedientes más importantes que se están negociando en el ámbito de la fiscalidad. Se ha elaborado a partir de los debates en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel) que, en consonancia con su mandato, trata cuestiones horizontales de política fiscal que revisten una importancia estratégica.
2. El presente informe refleja la situación actual de los correspondientes trabajos del Consejo y trata de cuestiones mencionadas en diversas Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo desde 2012<sup>1</sup>, y en la Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2021<sup>2</sup>, las Conclusiones del Consejo sobre el IVA de 2012<sup>3</sup> y de 2016<sup>4</sup>, las Conclusiones del Consejo tituladas «Responder a los desafíos de la imposición de los beneficios de la economía digital» de 2017<sup>5</sup>, las Conclusiones del Consejo de 2020 sobre la evolución futura de la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad en la UE<sup>6</sup>, así como las Conclusiones del Consejo de 27 de noviembre de 2020 sobre una fiscalidad equitativa y eficaz en tiempos de recuperación, sobre los desafíos fiscales vinculados a la digitalización y sobre la buena gobernanza en el ámbito fiscal en la UE y fuera de ella<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> EUCO 4/3/12 REV 3 (apartados 9 y 21), EUCO 76/12, EUCO 75/1/13 REV 1, EUCO 14/17 (apartado 11), EUCO 10/20 (apartados A29 y 147) y EUCO 13/20.

<sup>2</sup> 18/21.

<sup>3</sup> 9586/12.

<sup>4</sup> 9494/16.

<sup>5</sup> 15175/17.

<sup>6</sup> 8482/20.

<sup>7</sup> 13350/20.

3. Después de la pandemia de COVID-19, con la reanudación de las reuniones presenciales de los órganos preparatorios del Consejo, la Presidencia francesa prosiguió los trabajos sobre expedientes esenciales como la transposición del Segundo Pilar de la Declaración del Marco Inclusivo de la OCDE sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, el futuro del IVA, las actualizaciones de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, y el uso indebido de sociedades fantasma con fines fiscales. Teniendo cuenta la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania, con la participación cómplice de la República de Bielorrusia, la Presidencia francesa también mantuvo debates sobre la mejora de la aplicación de las medidas restrictivas de la UE mediante una posible intensificación de la cooperación administrativa en materia fiscal y de otros instrumentos de aplicación de la legislación fiscal.
  
4. Más concretamente, el Consejo:
  - a) hizo importantes progresos de cara a un acuerdo respecto de la propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión;
  - b) adoptó la Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido;
  - c) adoptó las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico;
  - d) tomó nota del informe de situación de la Presidencia sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición); y
  - e) comenzó el examen de la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades fantasma a efectos fiscales.

5. El Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) también prosiguió su labor sobre diversas cuestiones incluidas en su mandato actual, en particular la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, según se indica en su informe semestral<sup>8</sup>. El Consejo actualizó por última vez la lista de la UE el 24 de febrero de 2022<sup>9</sup>. A continuación se proporciona información más detallada sobre cada expediente.

**A. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO FISCAL DE LA UE**

**a) Fiscalidad de las empresas**

*i) Desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*

*– Nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales de la Unión («Segundo Pilar»)*

6. El 8 de octubre de 2021, el Marco Inclusivo sobre la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios de la OCDE y el G20 (en lo sucesivo, «Marco Inclusivo») llegó a un acuerdo sobre una reforma de las normas internacionales de tributación de los beneficios de las empresas multinacionales. Todos los Estados miembros de la UE expresaron su apoyo a la Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía. En sus Conclusiones del 27 de noviembre de 2020, el Consejo había expresado ya su apoyo constante a los trabajos del Marco Inclusivo.
7. La consecución de un nivel mínimo de imposición efectiva, que constituye el «Segundo Pilar», se basa en dos reglas principales (denominadas «reglas GloBE»): la regla de inclusión de rentas (RIR) y la regla sobre pagos insuficientemente gravados (RPIG), destinadas a garantizar que los beneficios obtenidos por los grupos multinacionales cuyo volumen de negocios sea de al menos 750 millones de euros tributen a un tipo efectivo del 15 % como mínimo. Según la Declaración de octubre del Marco Inclusivo, el Segundo Pilar debe entrar en vigor en 2023. La RPIG debe entrar en vigor en 2024.

---

<sup>8</sup> 9295/22 + COR 1 + ADD 1-9.

<sup>9</sup> DO C 413 I de 12.10.2021, p. 1.

8. A fin de garantizar que las reglas GloBE se apliquen de manera coherente y compatible con el Derecho de la UE, la Comisión Europea presentó el 22 de diciembre de 2021 una propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión, que refleja en lo esencial, con adaptaciones a la legislación de la UE, las normas modelo adoptadas por el Marco Inclusivo el 14 de diciembre de 2021.
9. Paralelamente, continúan los trabajos destinados a aplicar, de manera efectiva y dentro de los plazos establecidos, las normas relativas a la asignación de la potestad tributaria entre jurisdicciones («Primer Pilar»), con el fin de preparar un convenio multilateral.
10. El Comité Económico y Social Europeo aprobó su dictamen sobre la propuesta de Directiva el 23 de marzo de 2022. El Parlamento Europeo emitió su dictamen el 19 de mayo de 2022.
11. El 18 de enero de 2022, el Consejo Ecofin celebró un debate de orientación sobre la propuesta de Directiva con el fin de dar una orientación política para el examen técnico del texto. Este debate puso de manifiesto que todos los Estados miembros están de acuerdo en la prioridad de esta cuestión fiscal y en la necesidad de incorporar a la legislación de la UE, con la mayor fidelidad posible y a la mayor brevedad, las normas acordadas por el Marco Inclusivo de la OCDE.
12. Desde principios de enero de 2022 y teniendo en cuenta las orientaciones de los ministros, la Presidencia francesa ha organizado nueve reuniones del Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Directa), tres de ellas a alto nivel, dedicadas al examen técnico de la propuesta de Directiva. Gracias a estas reuniones se ha conseguido, en particular, acercar considerablemente el texto al de las normas modelo de la OCDE y determinar qué cuestiones fundamentales hay que resolver a nivel político para llegar a un acuerdo sobre la totalidad del texto.

13. En la sesión del Consejo Ecofin celebrada el 15 de marzo de 2022, la mayor parte de los Estados miembros apoyó el texto transaccional propuesto por la Presidencia francesa. Dos Estados miembros pidieron que se ajustaran los parámetros de la cláusula de excepción transitoria de carácter opcional prevista en el artículo 47 *bis* de la Directiva. Un Estado miembro indicó que no podía dar su acuerdo al texto, al no existir un vínculo jurídico con la entrada en vigor del Primer Pilar, y un Estado miembro mantuvo una reserva de estudio parlamentario.
14. Teniendo en cuenta estos debates, la Presidencia adaptó el texto transaccional precisando las disposiciones transitorias de carácter opcional y aclarando las obligaciones de información de los grupos multinacionales cuya empresa matriz última esté establecida en un Estado miembro que opte por no aplicar temporalmente la RIR y la RPIG (artículo 47 *bis*). Además, la Presidencia precisó las obligaciones relativas a la transposición de Directiva al Derecho interno añadiendo el considerando 14 *ter*. Por último, se retiró la reserva de estudio parlamentario de un Estado miembro.
15. Por lo que respecta a la vinculación de los dos pilares, la Presidencia propuso, teniendo en cuenta las posiciones de los Estados miembros, que la Directiva fuera acompañada de una declaración del Consejo que confirme la participación de todos los Estados miembros en los debates en curso dentro del Marco Inclusivo en relación con el Primer Pilar, de acuerdo con el calendario de aplicación acordado en octubre de 2021, destacando su importancia y pidiendo a los demás Estados partes que respeten ese compromiso. El expediente se debatió durante las sesiones del Consejo Ecofin de abril y junio, donde todos los Estados miembros salvo uno apoyaron el texto transaccional y el proyecto de declaración del Consejo<sup>10</sup>.

ii) Uso indebido de sociedades fantasma

16. El 22 de diciembre de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades fantasma a efectos fiscales y se modifica la Directiva 2011/16/UE (propuesta «Unshell»)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> 10497/22.

<sup>11</sup> 15296/21.

17. El objetivo de la propuesta es prevenir la elusión y la evasión fiscales resultantes de las acciones de empresas que carecen de una sustancia mínima y potenciar el buen funcionamiento del mercado interior. La propuesta tiene por objeto luchar contra la utilización de sociedades fantasma con fines fiscales indebidos y garantizar que las sociedades fantasma cuya actividad económica en la UE es nula o mínima no puedan acogerse a ventajas fiscales.
18. El 6 de enero de 2022, la propuesta se presentó a las delegaciones en el Grupo de Alto Nivel, y la Presidencia anunció su intención de iniciar los debates en el Consejo sobre este expediente. El análisis técnico de la propuesta se realizó en las reuniones del Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Directa) celebradas los días 11 de marzo, 1 de abril, 6 y 23 de mayo y 9 de junio de 2022. La primera fase del análisis artículo por artículo de la propuesta concluyó el 23 de mayo. En principio, la mayoría de las delegaciones apoyaron los objetivos de la propuesta, pero serán necesarios importantes trabajos técnicos antes de que pueda llegarse a un acuerdo.

*iii) Bonificación para la reducción del sesgo en favor del endeudamiento*

19. El 11 de mayo de 2022, la Comisión publicó su propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas sobre una bonificación para la reducción del sesgo en favor del endeudamiento y sobre la limitación de la deducibilidad de los intereses a efectos del impuesto sobre la renta de las sociedades. El objetivo de la propuesta es reducir el incentivo fiscal que induce a las empresas a financiar las inversiones con deuda en lugar de con fondos propios, al poder acogerse las empresas a deducciones de los intereses derivados de la financiación con deuda, pero no así de los costes asociados a la financiación con fondos propios.
20. La propuesta se presentó al Grupo «Cuestiones Fiscales» el 10 de junio de 2022.

## **b) Impuesto sobre el valor añadido (IVA)**

21. Basándose en los progresos realizados durante las Presidencias anteriores<sup>12</sup>, la Presidencia francesa siguió trabajando en el tema del IVA, e hizo balance de los resultados que había producido, en particular, la entrada en vigor del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico. A continuación se proporciona información más detallada sobre esta cuestión.
- i) Conclusiones del Consejo sobre la aplicación del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico
22. En diciembre de 2017, el Consejo adoptó el conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico, compuesto por una Directiva y dos Reglamentos que establecen nuevas normas para hacer frente a los obstáculos a las ventas transfronterizas en línea y abordar los retos que plantean los regímenes de IVA para las ventas a distancia de bienes y para la importación de envíos de escaso valor. Estas normas se completaron a finales de 2019 con una modificación de la Directiva sobre el IVA y un Reglamento de Ejecución del Consejo, para que las nuevas normas pudieran entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2021. Debido a las difíciles circunstancias originadas por la pandemia de COVID-19, la fecha de aplicación de las nuevas medidas se aplazó hasta el 1 de julio de 2021.
23. Al mismo tiempo, en su Comunicación de 2020 titulada «Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación»<sup>13</sup>, la Comisión anunció una iniciativa sobre el IVA en la era digital, destinada a actualizar las normas aplicables a la economía colaborativa, pasar a un registro único del IVA en la Unión, modernizar las obligaciones de declaración del IVA y facilitar la facturación telemática.
24. A fin de hacer balance de la situación, la Presidencia organizó el 31 de enero de 2022 una reunión del Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta/IVA) en la que se debatió la situación de la aplicación del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico, con vistas a la continuación de los trabajos en este ámbito. Partiendo de este debate, la Presidencia presentó a las delegaciones un proyecto de Conclusiones del Consejo sobre esta cuestión.

---

<sup>12</sup> Véanse, p. ej., 15082/18, apartados 30 a 111, y 10322/18, apartados 56 a 100.

<sup>13</sup> 9844/20.

25. El Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta/IVA) estudió el proyecto de Conclusiones en su reunión del 25 de febrero de 2022 y presentó un texto al Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel), que llegó a un acuerdo al respecto en su reunión del 28 de febrero de 2022. Posteriormente, en su sesión del 15 de marzo de 2022, el Consejo adoptó las Conclusiones<sup>14</sup>.

ii) Régimen definitivo del IVA

26. Como continuación del Plan de Acción sobre el IVA que había presentado el de 7 de abril de 2016, titulado «Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE», la Comisión, propuso un enfoque legislativo en dos etapas para el régimen definitivo del IVA<sup>15</sup>. El expediente se debatió en el Consejo durante las Presidencias rumana, finlandesa, croata y alemana.

27. Los Estados miembros coinciden en que este expediente tendrá que ser objeto de un análisis técnico exhaustivo antes de que se puedan determinar las opciones estratégicas definitivas. Como ya ha indicado el Consejo<sup>16</sup>, la mejor manera de avanzar es seguir centrándose en los elementos clave de la propuesta de la Comisión y en el análisis de las posibles medidas de acompañamiento. Es necesario proseguir los trabajos sobre el régimen definitivo del IVA, sin obstaculizar ni frenar la labor de mejora del sistema vigente.

iii) Reforma de los tipos del IVA

28. El 18 de enero de 2018, la Comisión había presentado una propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido<sup>17</sup>. Dicha propuesta legislativa tenía por objeto establecer normas sobre la fijación de los tipos del IVA para toda la UE, aplicables a partir de la entrada en vigor del régimen definitivo de la tributación de los intercambios entre los Estados miembros.

---

<sup>14</sup> 7104/22.

<sup>15</sup> Este enfoque se describe de forma más detallada en informes anteriores; véase, por ejemplo, 9970/21, apartados 25 a 31.

<sup>16</sup> 9970/21, apartados 32 a 39.

<sup>17</sup> 5335/18.

29. Básicamente, la Comisión proponía:
- i) modificar las disposiciones de la UE sobre el establecimiento de tipos reducidos del IVA (por ejemplo, abolir las actuales disposiciones transitorias que permiten excepciones a las normas generales; revisar el artículo 98 de la Directiva sobre el IVA);
  - ii) conceder a los Estados miembros más libertad para establecer sus tipos (sin suprimir la obligación de los Estados miembros de asegurarse de que su tipo medio ponderado de IVA sea superior al 12 % en todo momento);
  - iii) establecer una «lista negativa» de bienes y servicios con respecto a los cuales no se permite la aplicación de tipos reducidos (en lugar de la actual «lista positiva»).
30. La propuesta de la Comisión se estudió durante las Presidencias búlgara, rumana, finlandesa, croata, alemana y portuguesa.
31. El 7 de diciembre de 2021, durante la Presidencia eslovena, el Consejo Ecofin adoptó una orientación general sobre la propuesta en la que introdujo modificaciones sustanciales en el texto de la Comisión. El texto acordado preveía que se mantuviera la lista positiva de bienes y servicios a los que pueden aplicarse tipos reducidos, aunque con una serie de adiciones y modificaciones para actualizar y modernizar la lista, y establecía una serie de cláusulas de extinción para los bienes perjudiciales para el medio ambiente. Con este texto se logró además un delicado equilibrio entre la necesidad de garantizar un acceso equitativo a las excepciones existentes y la necesidad de evitar la proliferación de tipos reducidos y exenciones con deductibilidad del IVA soportado.
32. Tras el acuerdo sobre la orientación general, se volvió a consultar al Parlamento Europeo debido a las diferencias sustanciales entre el texto acordado en el Consejo Ecofin y la propuesta de la Comisión sobre la que se había consultado en un principio al Parlamento Europeo. El 9 de marzo de 2022, el Parlamento Europeo emitió su nuevo dictamen sobre el expediente.
33. Tras la formalización jurídico-lingüística, el texto fue adoptado en la sesión del Consejo Ecofin del 5 de abril de 2022. La Directiva se publicó en el Diario Oficial de 6 de abril de 2022<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> DO L 107 de 6.4.2022, p. 1.

iv) Comité del IVA

34. El 18 de diciembre de 2020, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de dicha Directiva<sup>19</sup> («Directiva del Comité del IVA»). Según la Comisión, la propuesta tiene por objeto garantizar una aplicación más uniforme de la legislación de la UE sobre el IVA. Para lograrlo, la Comisión ha propuesto establecer un comité que la ayudaría en la adopción de medidas de ejecución vinculantes mediante votación por mayoría cualificada. En opinión de la Comisión, esto mejoraría la eficiencia del proceso de decisión y evitaría que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuviera que resolver cuestiones de interpretación con tanta frecuencia.
35. En los debates que el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta) celebró durante el primer semestre de 2021, los Estados miembros apoyaron en general el objetivo global de la propuesta, pero muchas delegaciones manifestaron reservas, sobre todo en lo que se refiere a la transferencia de competencias del Consejo a la Comisión y al paso a una votación por mayoría cualificada. En opinión de algunas delegaciones, el régimen vigente puede mejorarse, en particular mediante la presentación de más propuestas de actos de ejecución del Consejo basados en el artículo 397 de la Directiva sobre el IVA.

v) Prórroga del mecanismo de inversión del sujeto pasivo del IVA

36. El 10 de febrero de 2022, la Comisión publicó una propuesta destinada a prorrogar el período de aplicación del mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude, y del mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA.
37. El objetivo de la propuesta es prorrogar, por una parte, la facultad de que disponen los Estados miembros, en virtud del artículo 199 *bis* de la Directiva sobre el IVA, de aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo —que permite a los Estados miembros designar al destinatario de las entregas o prestaciones como deudor del IVA—, con el fin de combatir el fraude, y, por otra, la posibilidad de utilizar el mecanismo de reacción rápida, previsto en el artículo 199 *ter* de la misma Directiva, para luchar contra el fraude en casos muy concretos.

---

<sup>19</sup> 14293/20.

38. La propuesta se estudió en el Grupo «Cuestiones Fiscales», donde fue generalmente bien recibida. Las delegaciones acordaron prolongar la duración propuesta de la prórroga un año, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2026.
39. El Comité Económico y Social Europeo y el Parlamento Europeo emitieron sus dictámenes sobre la propuesta, respectivamente, el 23 de marzo y el 3 de mayo de 2022.
40. El texto legislativo, ultimado por los juristas-lingüistas, fue adoptado posteriormente por el Consejo en su sesión del 3 de junio de 2022.

vi) Noveno informe de la Comisión sobre los procedimientos de registro, recaudación y control en materia de IVA

41. Cada tres años, la Comisión presenta un informe sobre los procedimientos de registro, recaudación y control en materia de IVA conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, con el objetivo de promover procedimientos de administración del IVA eficientes y eficaces para limitar las pérdidas de ingresos.
42. La Comisión publicó el 7 de abril de 2022 su noveno informe, que abarca el periodo 2016-2019, y lo presentó al Grupo de Alto Nivel en la reunión que este celebró el 12 de mayo de 2022. Las delegaciones tomaron nota del informe.

**c) Impuestos especiales**

i) Revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía (DFE)

43. El 14 de julio de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición)<sup>20</sup> (en lo sucesivo, «propuesta de DFE»).

---

<sup>20</sup> 10872/21.

44. La propuesta de DFE forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55»<sup>21</sup>, que tiene por finalidad posibilitar el cumplimiento de los ambiciosos objetivos de la UE: reducir las emisiones en al menos un 55 % para 2030, con respecto a los niveles de 1990, y lograr la neutralidad climática a más tardar en 2050. El paquete consta de un conjunto de propuestas interconectadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo: garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030 y más allá, y abarca muy diversos ámbitos de actuación y sectores económicos: clima, energía y combustibles, transporte, edificios, uso de la tierra y silvicultura<sup>22</sup>.
45. La propuesta de DFE persigue los siguientes objetivos:
- ofrecer un marco adaptado que contribuya a los objetivos de la UE para 2030 y a la consecución de la neutralidad climática de aquí a 2050 en el contexto del Pacto Verde Europeo; a tal fin, es preciso armonizar la imposición de los productos energéticos y de la electricidad con las políticas de la UE en materia de energía, medio ambiente y clima, y contribuir así los esfuerzos de la UE por reducir las emisiones;
  - proporcionar un marco que preserve y mejore el funcionamiento del mercado interior de la UE mediante la actualización del conjunto de productos energéticos regulados y de la estructura de los tipos impositivos, y a través de la racionalización del recurso a las exenciones y reducciones fiscales por parte de los Estados miembros; y
  - mantener la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros.
46. En opinión de la Comisión, estos objetivos se lograrán pasando de una imposición basada en el volumen a una imposición basada en el contenido energético, introduciendo una clasificación de tipos impositivos en función del desempeño ambiental y limitando los incentivos para el uso de los combustibles fósiles. De acuerdo con dicha clasificación, los combustibles fósiles convencionales, como el gasóleo y la gasolina, se gravarán con el tipo más elevado, y la electricidad, con el tipo más bajo.

---

<sup>21</sup> 10849/21.

47. El 11 de septiembre de 2019, la Comisión había publicado un informe<sup>23</sup> de evaluación sobre la DFE, en el que señalaba ya que las normas actuales no contribuyen al nuevo marco regulador de la UE ni a los objetivos estratégicos en materia de clima y de energía. El 5 de diciembre de 2019, el Consejo Ecofin había adoptado a su vez unas Conclusiones acerca del marco sobre la imposición de los productos energéticos de la UE<sup>24</sup>, en las que hacía hincapié en la importancia de armonizar la fiscalidad de la energía mediante la DFE para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. El Consejo había abogado también por una actualización del marco jurídico para la fiscalidad de la energía que contribuyese a la consecución de objetivos de actuación de la UE desde el punto de vista económico y medioambiental. En esas Conclusiones se había pedido a la Comisión que velase por que los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales de sus propuestas fuesen objeto de una evaluación exhaustiva. A fin de preparar la propuesta de DFE, la Comisión llevó a cabo una consulta pública<sup>25</sup>.
48. Los días 20 y 21 de julio de 2021, en la reunión informal del Grupo de Alto Nivel dedicada a los retos futuros en el ámbito de la fiscalidad, las delegaciones tuvieron ocasión de exponer, durante la sesión de trabajo sobre los aspectos fiscales del Pacto Verde, sus posiciones preliminares sobre el papel de la fiscalidad en la transición ecológica. El 22 de julio de 2021, la Comisión presentó la propuesta de DFE en el Comité de Representantes Permanentes (2.ª parte).
49. El Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta - Impuestos Especiales/Fiscalidad de la Energía) inició los debates técnicos en su reunión del 9 de septiembre de 2021, durante la cual la Comisión presentó tanto la propuesta como la evaluación de impacto.
50. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 23 de septiembre de 2021, la Presidencia eslovena informó a las delegaciones del estado de la cuestión y de los trabajos previstos, y les comunicó su intención de avanzar lo máximo posible en este expediente durante su mandato.
51. El examen técnico de la propuesta en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta - Impuestos Especiales/Fiscalidad de la Energía) prosiguió los días 6 y 20 de octubre y 15 y 24 de noviembre de 2021 con un análisis artículo por artículo. La primera ronda de análisis del articulado finalizó el 24 de noviembre de 2021.

---

<sup>23</sup> 12153/19.

<sup>24</sup> 14608/19.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_es).

52. Durante el examen de la propuesta se formularon bastantes preguntas sobre una serie de aspectos de la propuesta, como el paso de la imposición basada en el volumen a una imposición basada en el contenido energético, la introducción de una clasificación de tipos impositivos en función del desempeño ambiental, la fiscalidad de los productos nuevos, la indexación, los sectores marítimo y de la aviación, así como los vínculos con otros expedientes del paquete de medidas «Objetivo 55».
53. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 25 de noviembre de 2021, la Presidencia eslovena informó a las delegaciones de los resultados de los trabajos y los avances en el expediente, también en el contexto del paquete de medidas «Objetivo 55». El 7 de diciembre de 2021, como punto «A», el Consejo Ecofin tomó nota del informe de situación de la Presidencia sobre las propuestas del paquete «Objetivo 55» de las que se había ocupado el Consejo Ecofin, incluida la propuesta de Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>26</sup>.
54. El 6 de enero de 2022, en el Grupo de Alto Nivel, la Presidencia francesa prosiguió el debate sobre la revisión de la propuesta de Directiva sobre fiscalidad de la energía sugiriendo cómo avanzar y confirmando su determinación de imprimir impulso a los trabajos sobre este expediente. El Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta - Impuestos Especiales/Fiscalidad de la Energía) dedicó al análisis técnico de la propuesta las reuniones de los días 10 de enero, 11 de febrero, 10 de marzo, 8 de abril, 2 de mayo y 1 de junio de 2022.
55. Se analizó la totalidad de la propuesta tras haber dividido el trabajo en cuatro bloques temáticos: 1) productos gravables y enfoque basado en el contenido energético, estructura de los tipos impositivos al final del período de transición, energías renovables; 2) niveles mínimos de imposición y contenido de las categorías fiscales, estructura de los tipos en 2023, períodos de transición e indexación; 3) ayuda estatal y transporte; 4) industria, agricultura, pesca y hogares. Basándose en los debates mantenidos en el Grupo «Cuestiones Fiscales», la Presidencia presentó textos transaccionales parciales sobre el primer y el segundo bloque.
56. El 17 de junio de 2022, el Consejo Ecofin tomó nota del informe de situación de la Presidencia relativo a la propuesta de Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> 14574/21.

<sup>27</sup> 9874/22.

ii) Tiendas libres de impuestos en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha

57. El 16 de diciembre de 2021, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 2008/118/CE y la Directiva (UE) 2020/262 en lo que respecta a las tiendas libres de impuestos situadas en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha.
58. El objetivo de esta propuesta era autorizar la reapertura de las tiendas libres de impuestos en la terminal francesa de la conexión fija del canal de la Mancha tras la retirada del Reino Unido de la Unión Europea.
59. La propuesta fue estudiada por el Grupo «Reino Unido» y el Grupo «Cuestiones Fiscales».
60. El Comité Económico y Social Europeo y el Parlamento Europeo emitieron sus dictámenes el 23 de febrero y el 9 de marzo de 2022, respectivamente.
61. El Consejo Ecofin adoptó posteriormente la Directiva en su sesión del 5 de abril de 2022. La Directiva se publicó en el Diario Oficial de 6 de abril de 2022.

**d) Impuesto sobre las transacciones financieras (ITF)**

62. El 14 de febrero de 2013, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras.
63. En la actualidad, diez Estados miembros siguen participando en esta cooperación reforzada: Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal (en lo sucesivo, «los Estados miembros participantes»).
64. Los aspectos principales de las negociaciones en curso sobre este expediente se resumieron en el anterior informe del Consejo Ecofin al Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> 8891/20, apartados 67 a 70, y 14863/19, apartados 104 a 110.

65. En las Conclusiones que adoptó en su reunión de los días 17 a 21 de julio de 2020<sup>29</sup> (apartado A29), el Consejo Europeo indicó que «[d]urante los próximos años, la Unión obrará para reformar el sistema de recursos propios e instaurará nuevos recursos propios. [...] en el transcurso del próximo MFP, la Unión trabajará para instaurar otros recursos propios, entre los que podría hallarse un impuesto sobre las transacciones financieras». A este respecto, la Comisión ha aclarado recientemente que<sup>30</sup>, «en caso de que se llegue a un acuerdo acerca de este impuesto sobre las transacciones financieras, la Comisión presentará una propuesta para transferir los ingresos de dicho impuesto al presupuesto de la UE como recurso propio. Si no hay acuerdo para finales de 2022, la Comisión, basándose en evaluaciones de impacto, propondrá un nuevo recurso propio a partir de un nuevo impuesto sobre las transacciones financieras. La Comisión procurará presentar estas propuestas a más tardar en junio de 2024 con vistas a su introducción a más tardar el 1 de enero de 2026».

## **B. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA**

### *a) Cooperación administrativa con Noruega en el ámbito del IVA*

66. El 26 de abril de 2022, la Comisión presentó al Consejo una Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones con vistas a modificar el Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en materia de cooperación administrativa, lucha contra el fraude y cobro de créditos en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> EUCO 10/20.

<sup>30</sup> Véanse la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2020, sobre el proyecto de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 [09970/2020 – C9-0409/2020 – 2018/0166(APP)], y la Declaración de la Comisión sobre el establecimiento de un recurso propio basado en el impuesto sobre las transacciones financieras.

<sup>31</sup> 8461/22 ADD 1.

67. Las negociaciones previstas para la modificación del Acuerdo UE-Noruega en materia de cooperación administrativa, lucha contra el fraude y cobro de créditos en el ámbito del IVA<sup>32</sup> tienen dos objetivos:
- a) proporcionar a los Estados miembros, en la medida de lo posible y de lo necesario, nuevos instrumentos de cooperación con Noruega similares a los introducidos en el Reglamento (CE) n.º 904/2010 mediante el Reglamento (UE) 2018/1541, y
  - b) actualizar las referencias jurídicas de la Directiva 95/46/CE mediante remisiones al Reglamento (UE) 2016/679.
68. El proyecto de directrices de negociación, que se adjuntarán a la Decisión del Consejo, contiene más precisiones.
69. Al término de la reunión del Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta) del 2 de mayo de 2022, todas las delegaciones manifestaron que podían apoyar el contenido del proyecto de Decisión del Consejo y de las directrices de negociación que había propuesto la Comisión.
70. La Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino de Noruega para modificar el Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en materia de cooperación administrativa, lucha contra el fraude y cobro de créditos en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, así como las directrices de negociación fueron adoptadas por el Consejo el 17 de junio de 2022<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> DO L 195 de 1.8.2018, p. 3.

<sup>33</sup> 8901/22 y 9643/22.

b) Cooperación administrativa con otros terceros países en el ámbito del IVA

71. En la reunión del Grupo de Alto Nivel celebrada el 12 de mayo de 2022, la Comisión informó a las delegaciones sobre las siguientes cuestiones:

- a) los aspectos relacionados con el IVA de los debates con el Reino Unido en el contexto del Protocolo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido y a la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos y derechos<sup>34</sup>;
- b) la fase inicial de los contactos preliminares con las autoridades de Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Japón, por lo que respecta a las posibilidades de seguir trabajando en pos de una cooperación administrativa en el ámbito del IVA. La Comisión señaló que estas conversaciones preliminares continúan solo con Japón, ya que, de momento, los contactos con Australia, Canadá y Nueva Zelanda no han dado resultados satisfactorios.
- c) las negociaciones con las autoridades de la República Popular China con vistas a la celebración de un memorando de entendimiento no vinculante (posible futuro marco de cooperación administrativa entre la UE y China en el ámbito del IVA)<sup>35</sup>. La Comisión indicó que estas negociaciones están ahora en suspenso.

---

<sup>34</sup> DO L 149 de 30.4.2021, p. 10.

<sup>35</sup> El 10 de marzo de 2021, el Consejo autorizó a la Comisión, con una serie de observaciones (CM 1978/21 LIMITE, con más precisiones en ST 6351/21 LIMITE), para entablar negociaciones con las autoridades de la República Popular China, con vistas a la celebración de un memorando de entendimiento no vinculante.

72. Se recuerda que, en lo que respecta a la negociación y celebración de instrumentos no vinculantes con arreglo al Derecho de la Unión (como el mencionado memorando de entendimiento) y de conformidad con los requisitos del Tratado de la UE (en concreto, el artículo 16, apartado 1, del TUE), la definición de políticas sigue siendo una prerrogativa del Consejo. Por consiguiente, corresponde al Consejo evaluar si redunda en interés de la Unión iniciar tal diálogo (negociaciones) sobre un posible memorando de entendimiento no vinculante. Por otra parte, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-660/13 (Memorándum de Acuerdo con Suiza), los secretarios generales del Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior acordaron, en 2017, las disposiciones aplicables a los instrumentos no vinculantes<sup>36</sup>. Esas disposiciones se aplican a todos los instrumentos no vinculantes, independientemente del ámbito de actuación y de quién represente a la Unión en las negociaciones con el tercero o terceros, e independientemente de la denominación o forma del instrumento. Se entiende que la Comisión seguirá informando regularmente a los Estados miembros de los avances de estas negociaciones (y también de cualquier otro contacto en este ámbito con países no pertenecientes a la UE), y que se dirigirá al Consejo al término de las negociaciones para solicitar, de conformidad con el Derecho de la Unión, su autorización para la firma del instrumento no vinculante en nombre de la Unión.

c) Mejora de la aplicación de las medidas restrictivas de la UE mediante instrumentos de política tributaria

73. En el contexto de la agresión de Rusia contra Ucrania, con la participación cómplice de la República de Bielorrusia, la Presidencia francesa organizó reuniones del Grupo «Cuestiones Fiscales» los días 27 de abril y 25 de mayo de 2022 para examinar una serie de medidas que los Estados miembros podrían tomar para apoyar la aplicación de las medidas restrictivas de la UE y prevenir que se eludan mediante instrumentos de cooperación fiscal.

74. En primer lugar, los Estados miembros señalaron que las acciones de Rusia y Bielorrusia eran muy perjudiciales para el entorno de cooperación con ambos países en materia de fiscalidad en el marco de los instrumentos multilaterales y bilaterales del Derecho internacional.

75. Debido al cambio fundamental de circunstancias provocado por las acciones de estos países, los Estados miembros de la UE han decidido suspender con ambos todo intercambio de información con fines fiscales.

---

<sup>36</sup> 15367/17.

76. En segundo lugar, los Estados miembros de la UE examinaron una serie de medidas dirigidas a intensificar el recurso a la cooperación administrativa y a otros instrumentos en materia fiscal en el contexto de la aplicación de las medidas restrictivas.
77. Los Estados miembros acordaron seguir estudiando la realización de intercambios espontáneos de información sobre las personas y entidades incluidas en la lista del anexo I del Reglamento (UE) n.º 269/2014 y la creación informal de una plataforma temporal de cooperación *ad hoc* para facilitar los debates sobre la aplicación de las medidas restrictivas en el ámbito fiscal.
78. Los Estados miembros también debatieron otras posibles medidas para apoyar la eficacia de las medidas restrictivas de la UE: recurrir en mayor medida a auditorías fiscales con respecto a las personas y entidades incluidas en la lista, según proceda; coordinar las solicitudes de información fiscal y de realización de auditorías fiscales simultáneas que los Estados miembros de la UE dirijan a terceros países en el marco del Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de OCDE, o hacer balance de manera coordinada de la información financiera intercambiada con países europeos no pertenecientes a la Unión.
79. Por último, los Estados miembros acogieron favorablemente la petición de que se preste más atención a las posibles devoluciones de impuestos que beneficien a personas o entidades incluidas en la lista de personas sancionadas, siempre que sea posible.
80. El Grupo «Cuestiones Fiscales» seguirá la evolución de la situación en lo que respecta a las medidas mencionadas, en particular los trabajos que se están realizando en la plataforma temporal que la Comisión creó el 3 de junio de 2022, que ha adoptado la forma de un subgrupo encargado del cumplimiento de la normativa tributaria dentro del Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso».
81. En su reunión del 18 de mayo de 2022, el Comité de Representantes Permanentes tomó nota de estos trabajos.

d) Programa «Fiscalis» para la cooperación en el ámbito de la fiscalidad

82. El programa «Fiscalis» tiene como objetivo ayudar a las autoridades fiscales a mejorar el funcionamiento del mercado interior, promover la competitividad, luchar contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la elusión fiscal y mejorar la recaudación impositiva. El 28 de febrero de 2022, la Comisión presentó al Grupo de Alto Nivel el informe de situación de 2020 sobre el programa «Fiscalis»<sup>37</sup>, y el 12 de mayo de 2022, el informe de 2021<sup>38</sup>. Los informes ofrecen una síntesis de los avances logrados por el programa «Fiscalis», los principales resultados conseguidos, los problemas encontrados y la experiencia adquirida en cada uno de esos años. El año 2021 fue el primer año de aplicación del nuevo programa «Fiscalis» dentro del marco financiero plurianual 2021-2027.
83. El 12 de mayo, la Comisión también informó al Grupo de Alto Nivel sobre la participación de terceros países en el programa «Fiscalis».

**C. COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES**

Como se indica a continuación, se han realizado una labor importante en materia de coordinación de las políticas fiscales (fuera del ámbito de aplicación de la legislación de la UE en materia fiscal).

a) Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas)

84. El Grupo «Código de Conducta» se reunió los días 24 de enero, 27 de abril y 2 de junio de 2022; los subgrupos encargados de los aspectos internos y los aspectos externos se reunieron los días 14 de enero, 2 y 7 de febrero, 16 y 31 de marzo, 5 de mayo y 18 de mayo de 2022.
85. El Consejo aprobó la revisión semestral de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales el 24 de febrero de 2022, que se publicó en el Diario Oficial el 3 de marzo de 2022<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> 6009/22.

<sup>38</sup> 8383/22.

<sup>39</sup> DO C 413 I de 12.10.2021, p. 1.

86. Además del trabajo habitual, que se expone más extensamente en el informe bianual del Grupo «Código de Conducta», la Presidencia francesa, en coordinación con la presidencia del Grupo «Código de Conducta», mantuvo debates horizontales sobre diversos aspectos del proceso de inclusión en la lista de la UE, incluidas las repercusiones en dicho proceso de las revelaciones de los medios de comunicación y el acuerdo del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE relativo al Segundo Pilar

b) *Evolución de la situación internacional*

87. El Grupo de Alto Nivel fue informado regularmente de las novedades internacionales pertinentes en el ámbito de la política fiscal, concretamente en relación con las reuniones de los ministros de Hacienda del G-20 y el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20. Los debates periódicos en el Grupo de Alto Nivel, junto con el debate ministerial informal celebrado en septiembre de 2021, contribuyeron en gran medida al acuerdo final en el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20.

88. Las cuestiones relacionadas con la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA) de los Estados Unidos se pusieron en conocimiento de las delegaciones en enero y marzo de 2022, cuando la Presidencia francesa informó al Grupo de Alto Nivel sobre el estado de la cuestión y debatió la manera de avanzar. En mayo, partiendo de los progresos realizados durante las Presidencias anteriores, la Presidencia francesa celebró una videoconferencia informal sobre la FATCA con la Administración Tributaria (IRS) estadounidense y el Departamento del Tesoro de dicho país, centrada en la cuestión de los llamados «estadounidenses accidentales», incluido el problema de obtener más orientaciones del IRS y del Tesoro de los Estados Unidos para evitar el cierre de cuentas bancarias de estadounidenses accidentales en la UE. En junio, la Presidencia francesa informó al Grupo de Alto Nivel sobre los resultados de esta reunión. Continúan los contactos con las autoridades de los Estados Unidos y se planificarán nuevas reuniones informales con los homólogos estadounidenses.

c) Fiscalidad en ámbitos ajenos a la fiscalidad

89. El 19 de noviembre de 2013, el Grupo de Alto Nivel acordó que las disposiciones fiscales de expedientes no fiscales que supusieran cambios en la legislación o las prácticas administrativas de los Estados miembros en materia fiscal o que tuvieran otro tipo de consecuencias sobre la fiscalidad se tratasen mediante un «mecanismo de alerta informal». Este mecanismo, consistente en informar sistemáticamente de tales casos a los expertos fiscales, con el respaldo de la Secretaría General, ha permitido que los Estados miembros sigan siendo advertidos oportunamente de estas cuestiones, y en particular de las negociaciones sobre acuerdos entre la UE y terceros países. Entre las cuestiones de cuyo seguimiento se ha encargado el Grupo de Alto Nivel se encuentran la propuesta de Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, la modificación propuesta del Reglamento sobre los gestores de fondos de inversión alternativos, la modificación propuesta del Reglamento sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos, la propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, las Conclusiones del Consejo tituladas «Reforzar los intercambios interculturales mediante la movilidad de artistas y profesionales de la cultura y la creación, y mediante el multilingüismo en la era digital», y la Comunicación de la Comisión «REPowerEU: Acción europea conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible».

---