

Bruselas, 20 de junio de 2025
(OR. en)

10611/25

FISC 146
ECOFIN 853

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De: Secretaría General del Consejo
A: Delegaciones

Asunto: Informe del Consejo Ecofin sobre cuestiones fiscales

Adjunto se remite a las delegaciones el informe del Consejo Ecofin sobre cuestiones fiscales, aprobado por el Consejo Ecofin en su sesión n.º 4106, celebrada en Luxemburgo el 20 de junio de 2025.

Informe del Consejo Ecofin sobre cuestiones fiscales

A. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe del Consejo ofrece un resumen de los avances realizados en el Consejo durante la Presidencia polaca, así como una síntesis de la situación de los expedientes más importantes que se están negociando actualmente en el ámbito de la fiscalidad. Se ha elaborado a partir de los debates mantenidos en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel), que, en consonancia con su mandato, trata cuestiones horizontales de política fiscal que revisten importancia estratégica.
2. La Presidencia polaca continuó trabajando en expedientes clave, como el paquete sobre el IVA en la era digital, la modificación de la Directiva sobre Cooperación Administrativa en el ámbito de la Fiscalidad (DCA 9), la revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía, la propuesta sobre precios de transferencia, la actualización de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, la propuesta para evitar el uso indebido de sociedades fantasma a efectos fiscales y las negociaciones sobre los acuerdos fiscales de la UE con determinados terceros países. También continuó los trabajos relativos a las negociaciones sobre cooperación fiscal en las Naciones Unidas a partir de los debates entre los Estados miembros de la UE.
3. Concretamente, el Consejo:
 - a) adoptó el paquete sobre el IVA en la era digital;
 - b) adoptó las propuestas sobre el certificado de exención del IVA en formato digital;
 - c) alcanzó una orientación general con respecto a la Directiva sobre las normas del IVA relativas a las ventas a distancia de bienes importados y el IVA a la importación en relación con el incentivo al uso de la ventanilla única para las importaciones;
 - d) adoptó la Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DCA 9);

- e) adoptó las Conclusiones del Consejo sobre un programa de reordenación y simplificación tributarias que contribuya a la competitividad de la UE;
 - f) avanzó en la revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía;
 - g) prosiguió las deliberaciones de la propuesta de Directiva del Consejo sobre precios de transferencia, así como los debates en torno a la posible creación de la plataforma sobre la determinación de los precios de transferencia;
 - h) siguió debatiendo la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades fantasma a efectos fiscales; y
 - i) tomó nota de la información de los servicios de la Comisión relativa a las negociaciones sobre la modificación de los acuerdos de la UE con Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza.
4. El Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) también prosiguió su labor sobre diversas cuestiones incluidas en su mandato actual, como la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, según se indica en su informe semestral¹. El Consejo efectuó la última actualización de la lista de la UE el 18 de febrero de 2025².
5. A continuación se proporciona información más detallada sobre cuestiones y expedientes específicos.

B. ACTIVIDADES LEGISLATIVAS

1) Fiscalidad directa

a) Uso indebido de sociedades fantasma

6. 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*)³.

¹ ST 9651/25 + ADD 1-10.

² DO C, C/2025/1473, 28.2.2025.

³ ST 15296/21.

7. El objetivo de la propuesta es prevenir la elusión y la evasión fiscales resultantes de acciones de entidades que carecen de sustancia 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.
8. El análisis técnico de la propuesta comenzó en el primer semestre de 2022, cuando las delegaciones mantuvieron debates a partir de los textos transaccionales y las notas explicativas elaboradas por las Presidencias consecutivas. Algunas de las cuestiones que más se debatieron fueron las consecuencias fiscales, los vínculos con la legislación nacional contra las prácticas abusivas, las entidades excluidas, la sustancia mínima, la refutación de la presunción y la reducción de la carga administrativa, el certificado de residencia fiscal y el intercambio de información. El Grupo de Alto Nivel proporcionó orientaciones para los trabajos ulteriores sobre las cuestiones pendientes. En principio, la mayoría de las delegaciones apoyó los objetivos de la propuesta, pero expresó la opinión de que, para llegar a un acuerdo, serían necesarios nuevos y sustanciales trabajos técnicos.
9. En junio de 2024, se presentó a las delegaciones un nuevo planteamiento en relación con la propuesta. En noviembre de 2024, dicho planteamiento se tradujo en sugerencias concretas de redacción sobre algunos puntos clave, en particular el ámbito de aplicación, las señas distintivas, la obligación de información y el intercambio de información, así como las medidas administrativas. En la reunión de noviembre de 2024 del Grupo «Cuestiones Fiscales» se sometieron a debate dichas sugerencias de redacción, las implicaciones prácticas del nuevo planteamiento en general y los ámbitos que requerirían mayor atención. Algunas delegaciones manifestaron que consideraban importante aclarar la relación con la Directiva sobre Cooperación Administrativa. Se insistió en que los siguientes pasos en relación con este expediente debían darse de manera que no dieran lugar a una carga administrativa excesiva para las empresas y las autoridades tributarias.

10. Durante la Presidencia polaca, el Consejo aprobó unas Conclusiones por las que se establece un programa de reordenación y simplificación tributarias que contribuya a la competitividad de la UE (véase el capítulo C, sección 1, a continuación). Dichas conclusiones incluyen principios de reordenación tributaria que deben respetarse cuando se negocien las propuestas actualmente sobre la mesa. El Grupo de Alto Nivel del 29 de abril de 2025 mencionó la propuesta *Unshell* como un expediente que podría analizarse desde la perspectiva de los principios de reordenación tributaria.
11. El 27 de mayo de 2025, el Grupo «Cuestiones Fiscales» mantuvo un cambio de impresiones sobre el expediente, en el que se indicó que podían verse posibles solapamientos entre las señas distintivas en el último texto transaccional y en la DCA 6, lo que podría conllevar el riesgo de que, en virtud de una posible futura Directiva *Unshell*, se notificara información similar dos veces y, probablemente, mediante sistemas informáticos independientes. Asimismo, los objetivos de la DCA 6, como el refuerzo de la transparencia fiscal y la lucha contra la planificación fiscal abusiva, coinciden con los fines de la propuesta *Unshell*. Muchas delegaciones eran de la opinión de que los objetivos de la propuesta *Unshell* podrían conseguirse mediante aclaraciones o modificaciones de las señas distintivas en la DCA 6. En consonancia con el programa de reordenación y simplificación, las delegaciones también destacaron que ninguna solución futura debería crear una carga administrativa indebida. Esto podría volver a someterse a examen una vez que la Comisión finalice sus análisis y presente una posible nueva propuesta legislativa para la DCA. En consecuencia, se planteó que el análisis de la propuesta *Unshell* no debía proseguir en el Consejo. Este enfoque estaría en consonancia con el concepto de simplificación y reordenación tributarias, y con la idea de evitar cargas administrativas y normativas adicionales para las administraciones y los contribuyentes de los Estados miembros, así como costes de ejecución desproporcionados y la multiplicación de las notificaciones. En términos generales, las delegaciones acogieron favorablemente este enfoque.

b) Directiva sobre precios de transferencia

12. El 12 de septiembre de 2023, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo sobre precios de transferencia⁴, cuyo objetivo esencial es integrar en la legislación de la UE los principios y normas fundamentales en materia de precios de transferencia acordados en el marco de la OCDE.

⁴ ST 12954/23 + ADD 1.

13. Tras el primer debate general sobre esta propuesta legislativa durante la Presidencia española, la Presidencia belga puso en marcha un análisis en profundidad de la propuesta de la Comisión en el Grupo «Cuestiones Fiscales». Durante la Presidencia húngara continuaron los debates en el Grupo «Cuestiones Fiscales» y quedó patente que la propuesta legislativa no contaba con apoyo suficiente de los Estados miembros. Una gran mayoría de los Estados miembros no veía posibilidad alguna de seguir avanzando sobre la base de la propuesta de la Comisión en su forma actual. Solo algunos Estados miembros eran partidarios de que prosiguieran los debates técnicos para determinar si existían aspectos de procedimiento relacionados con las normas sobre precios de transferencia susceptibles de armonizarse mediante una Directiva del Consejo.
14. La Presidencia polaca solicitó a los Estados miembros, en el Grupo «Cuestiones Fiscales», que expusieran sus puntos de vista sobre si se había producido algún cambio en su posición con respecto a una propuesta de Directiva del Consejo. Los debates pusieron de manifiesto que los Estados miembros albergan numerosas dudas, entre ellas, cuestiones fundamentales de principio relativas a esta propuesta legislativa, y que la perspectiva de alcanzar un acuerdo es poco probable. Si bien algunos Estados miembros consideran que varios aspectos de procedimiento relacionados con las normas sobre precios de transferencia podrían regularse mediante una Directiva, no parece factible llegar a un acuerdo sobre esta base. No obstante, los Estados miembros están plenamente a favor del objetivo general de reducir la complejidad, los costes y la carga administrativa tanto para los contribuyentes como para las autoridades tributarias en el ámbito los precios de transferencia.
15. De manera paralela a los debates sobre la propuesta de Directiva del Consejo y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 296, apartado 3, del TFUE, la Presidencia polaca continuó con los debates técnicos en torno a la posibilidad de establecer una plataforma sobre la determinación de los precios de transferencia al margen de una Directiva del Consejo. Estos debates se basaron en el interés y el apoyo que los Estados miembros manifestaron por un método de trabajo diferente entre los Estados miembros, que mantuviera las normas sobre precios de transferencia dentro de su ámbito de competencia y permitiera proponer, concebir y determinar soluciones consensuales jurídicamente no vinculantes, en consonancia con el marco de la OCDE, a problemas prácticos en el ámbito de los precios de transferencia, con el fin de reducir la complejidad, los costes y la carga administrativa tanto para los contribuyentes como para las autoridades tributarias.

16. A pesar del apoyo general cosechado por la idea de establecer una plataforma sobre la determinación de los precios de transferencia, los Estados miembros han expresado puntos de vista divergentes en lo que respecta a parámetros fundamentales de la plataforma, como su mandato y su estructura, la forma que adoptarían los resultados o el refrendo de su trabajo (resultado final) y la posibilidad de compromiso político para aplicarlos, así como su revisión y su seguimiento. Algunos Estados miembros respaldaron la creación de la plataforma con un mandato general, compromiso político y un mecanismo de revisión o seguimiento, aspectos fundamentales para que la Comisión asegurase la eficacia de la plataforma, pero no se alcanzó ningún acuerdo al respecto.
17. No obstante, cabe señalar que los Estados miembros presentan buena disposición ante la idea de que la Comisión establezca una plataforma sobre la determinación de los precios de transferencia cuyo funcionamiento se base en el consenso entre los Estados miembros, que estudie cuestiones prácticas relacionadas con los precios de transferencia, de modo que las normas sobre precios de transferencia sigan estando dentro del ámbito de competencia de los Estados miembros, y que elabore y proponga soluciones consensuales jurídicamente no vinculantes, en consonancia con el marco de la OCDE, con el objetivo de reducir la complejidad, los costes y la carga administrativa tanto para los contribuyentes como para las autoridades tributarias.

c) Directiva relativa a las empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades

18. El 12 de septiembre de 2023, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo relativa a las empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades (BEFIT, por sus siglas en inglés)⁵, cuyo principal objetivo es desarrollar un marco común del impuesto sobre sociedades para las grandes multinacionales en la UE. Tras la presentación de la propuesta BEFIT, la Comisión retiró las propuestas relativas a una base imponible (consolidada) común del impuesto sobre sociedades (BICIS/BICCIS), que estaban sobre la mesa del Consejo desde 2016 y que se suspendieron debido a las negociaciones a escala mundial sobre la solución basada en dos pilares (en el contexto del Marco inclusivo sobre la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios de la OCDE y el G20), iniciadas de manera paralela.

⁵ ST 12965/23 + ADD 1-3.

19. Los trabajos preparatorios hasta la fecha se resumen en los anteriores informes del Consejo sobre cuestiones fiscales⁶. Durante la Presidencia polaca, con vistas a seguir avanzando en la política y la legislación en materia fiscal, se decidió centrarse en varias prioridades distintas, a las que se hace referencia en la introducción del presente informe⁷.
20. En el anterior informe del Consejo sobre cuestiones fiscales se señala que «algunos Estados miembros acogerían con satisfacción un debate político sobre el BEFIT; sin embargo, se considera que será necesario proseguir previamente la reflexión y el trabajo técnico para determinar los siguientes pasos de estas negociaciones durante la próxima Presidencia. A este respecto, varios Estados miembros también han sugerido la posibilidad de dar prioridad a los debates sobre determinadas partes específicas de la propuesta, como forma de avanzar. Por lo tanto, podría proseguirse el análisis técnico de la propuesta de la Comisión con el objetivo de preparar un debate sobre las posibles medidas»⁸.

2) **Fiscalidad indirecta**

a) *El IVA en la era digital*

21. El 8 de diciembre de 2022, la Comisión presentó su paquete «Normas del IVA en la era digital», que contiene tres propuestas:
- una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA en la era digital⁹;
 - una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las disposiciones de cooperación administrativa en materia de IVA necesarias en la era digital¹⁰; y
 - una propuesta de Reglamento de Ejecución del Consejo por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta a los requisitos de notificación aplicables a determinados regímenes del IVA¹¹.

⁶ ST 11287/24, puntos 34 a 38, y ST 16673/24, punto 27 a 30.

⁷ Punto 3 del presente informe.

⁸ ST 16673/24, punto 30.

⁹ ST 15841/22.

¹⁰ ST 15842/22.

¹¹ ST 15843/22.

22. El paquete tiene tres objetivos. En primer lugar, pretende modernizar las obligaciones de notificación a efectos del IVA mediante la introducción de requisitos de notificación digital basados en la facturación electrónica. En segundo lugar, se propone abordar los retos de la economía de plataformas actualizando las normas aplicables en materia de IVA. Y, en tercer lugar, pretende hacer frente a la carga administrativa avanzando hacia un registro único a efectos del IVA.
23. El 5 de noviembre de 2024, el Consejo Ecofin alcanzó un acuerdo sobre esta propuesta transaccional, consistente en una orientación general sobre la Directiva modificativa, un acuerdo político sobre el Reglamento modificativo y un acuerdo político sobre el Reglamento de Ejecución modificativo. El Consejo decidió también volver a consultar al Parlamento Europeo sobre la Directiva. El Parlamento Europeo emitió un nuevo dictamen el 18 de febrero.
24. El 11 de marzo de 2025, el Consejo adoptó formalmente el paquete de medidas¹². Los actos jurídicos pertinentes se publicaron en el Diario Oficial el 25 de marzo de 2025¹³.
- b) *Normas del IVA aplicables a las ventas a distancia de bienes importados y al IVA sobre las importaciones*
25. El 17 de mayo de 2023, la Comisión publicó un paquete de propuestas como parte de una reforma amplia y general de la unión aduanera, acompañado de una Comunicación titulada: «Reforma aduanera: impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel»¹⁴. Dicho paquete incluía también una propuesta relativa al impuesto sobre el valor añadido, en particular una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA relativas a los sujetos pasivos que facilitan las ventas a distancia de bienes importados y a la aplicación del régimen especial para las ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países y los regímenes especiales de declaración y liquidación del IVA sobre las importaciones («Directiva sobre ventas a distancia de bienes importados y liquidación del IVA sobre las importaciones»)¹⁵.

¹² ST 6304/25.

¹³ DO L, 2025/516, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/516/oj>; DO L, 2025/517, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/517/oj>; DO L, 2025/518, 25.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/518/oj.

¹⁴ ST 9622/23.

¹⁵ ST 9638/23.

26. Uno de los objetivos de la reforma aduanera es hacer frente al aumento drástico de los volúmenes comerciales, impulsado en gran medida por el extraordinario crecimiento del comercio electrónico, que genera un número en constante aumento de pequeños paquetes de mercancías de escaso valor. A esas dificultades se añaden los casos de infravaloración y fraccionamiento deliberado de los envíos para mantener su valor por debajo de 150 EUR, con el fin de eludir los derechos de aduana. Por ello, las propuestas de reforma tienen como propósito eliminar la exención aduanera para las mercancías por un valor máximo de 150 EUR e introducir un nuevo sistema arancelario para los envíos de escaso valor con cuatro categorías.
27. En la actualidad, este máximo de 150 EUR existe también para la aplicación de la disposición relativa al régimen del sujeto pasivo considerado proveedor, así como al recurso a la ventanilla única para las importaciones (IOSS): su aplicación se limita a las ventas a distancia de bienes importados que no superen los 150 EUR. La propuesta sobre el IVA que figura en el paquete tiene por objeto eliminar este máximo también a efectos de la IOSS, con el fin de armonizar las normas aduaneras y de IVA relativas al comercio electrónico.
28. Además, al no haber apoyo a un recurso obligatorio a la IOSS en las negociaciones del paquete sobre el IVA en la era digital, se desarrolló una solución alternativa durante las Presidencias española y belga para incentivar el recurso a la IOSS, en particular haciendo que el proveedor o el sujeto pasivo considerado proveedor, esté sujeto al IVA a la importación en los Estados miembros de destino final de los bienes (lo que implica que el proveedor, o el considerado proveedor, tendría que registrarse por separado en cada Estado miembro en el que opere si no utiliza la IOSS).
29. Debido a los estrechos vínculos entre esta solución de incentivación y la reforma del Código Aduanero de la Unión, se decidió debatir las disposiciones pertinentes en el contexto de la propuesta sobre el IVA en la reforma aduanera. En el transcurso de cuatro reuniones del Grupo «Cuestiones Fiscales», la Presidencia húngara siguió perfeccionando la solución, con la inclusión de medidas para garantizar mejor el pago del IVA a la importación y una medida alternativa que permitiría a los Estados miembros, en casos específicos, autorizar que cliente pagara el IVA a la importación, y debatió la supresión del valor máximo de 150 EUR para la IOSS.

30. Durante las negociaciones, se sugirió hacer extensiva la definición de «ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países» a las entregas procedentes de depósitos aduaneros, con el fin de situar al mismo nivel —en lo que respecta a la posibilidad de utilizar la IOSS a efectos del IVA— las entregas que llegan en paquetes sueltos y las que llegan a granel a depósitos aduaneros para la venta a los consumidores. Dados los posibles beneficios que esta sugerencia podría suponer para el control aduanero, la Presidencia húngara la incluyó en su texto transaccional del proyecto de Directiva sobre ventas a distancia de bienes importados y liquidación del IVA sobre las importaciones.
31. La supresión del valor máximo de 150 EUR y la extensión a los depósitos aduaneros están estrechamente relacionadas con la reforma aduanera y deberán debatirse a la luz de las decisiones políticas adoptadas durante las negociaciones de dicho paquete legislativo. Sin embargo, no existe tal relación entre la reforma aduanera y las medidas de incentivo a la IOSS. En esencia, el enfoque alternativo solo sustituye las disposiciones del paquete de medidas sobre el IVA en la era digital que habrían establecido la obligatoriedad de la IOSS. Al alentar de manera adicional la declaración periódica del IVA en lugar de la liquidación y el pago en la frontera, las medidas de incentivo a la IOSS simplificarían la recaudación del IVA. Además, dado que las medidas desalentarán rotundamente el incumplimiento, la Presidencia polaca expresó la opinión de que estas medidas son necesarias y deseables por motivos estrictamente relacionados con el IVA. Asimismo, la adopción de las medidas aportaría claridad sobre el marco del IVA aplicable en las negociaciones de la reforma del Código Aduanero de la Unión.
32. A tal fin, la Presidencia polaca redactó un proyecto con las disposiciones que debían adoptarse por separado, así como una Declaración para que constara en el acta del Consejo, según la cual el Consejo seguiría trabajando en los demás elementos del proyecto de Directiva. Este enfoque contó asimismo con el apoyo de la Comisión. En paralelo, la Presidencia también organizó un debate de orientación sobre una serie de posibles medidas para reforzar la solidez de la IOSS con vistas a una posible ampliación de su ámbito de aplicación en el futuro.

33. En la reunión del Grupo de Alto Nivel, casi todas las delegaciones apoyaron un texto transaccional revisado que contenía únicamente las disposiciones sobre el incentivo. Algunas delegaciones aún mantuvieron reservas. Para responder a las preocupaciones de estas delegaciones, la Presidencia introdujo una serie de cambios en el texto transaccional y en el proyecto de declaración del Consejo.
34. Sobre esta base, el 13 de mayo de 2025, el Consejo Ecofin alcanzó una orientación general con respecto al texto¹⁶. El Consejo también ha decidido consultar al Parlamento Europeo sobre el texto con vistas a su adopción, con sujeción a su formalización por los juristas-lingüistas.
- c) *Certificado de exención del IVA en formato digital*
35. El 8 de julio de 2024, la Comisión publicó dos propuestas con objeto de sustituir el actual certificado de exención del IVA en papel por un certificado de exención del IVA en formato digital:
- i. una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta al certificado de exención del impuesto sobre el valor añadido en formato digital y
 - ii. una propuesta de Reglamento de Ejecución del Consejo por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta al certificado de exención del impuesto sobre el valor añadido en formato digital.
36. La propuesta de modificación de la Directiva sobre el IVA crea las condiciones jurídicas para el desarrollo del certificado en formato digital por parte de la Comisión mediante medidas de ejecución, mientras que la propuesta de modificación del Reglamento de Ejecución prevé el uso alternativo de certificados tanto en papel como digitales durante una fase transitoria.
37. El 10 de diciembre de 2024, el Consejo Ecofin alcanzó un acuerdo político sobre el paquete y, el 18 de febrero de 2025, el Consejo lo adoptó formalmente¹⁷. Los actos jurídicos se publicaron en el Diario Oficial el 28 de febrero de 2025¹⁸.

¹⁶ ST 8710/25.

¹⁷ ST 5431/25.

¹⁸ DO L, 2025/425, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/425/oj>; DO L, 2025/428, 28.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/428/oj.

d) Revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía (DFE)

38. 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)¹⁹ (en lo sucesivo, «propuesta de DFE»).
39. La propuesta de DFE forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55»²⁰, 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 interrelacionadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo: garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030 y más allá.
40. La propuesta de DFE persigue los siguientes objetivos:
- a) 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;
 - b) proporcionar un marco que preserve y mejore el mercado interior de la UE mediante la actualización del ámbito de aplicación de los productos energéticos y de la estructura de los tipos impositivos, y a través de la racionalización del uso de las exenciones y reducciones fiscales por parte de los Estados miembros; y
 - c) mantener la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros.

¹⁹ ST 10872/21.

²⁰ ST 10849/21.

41. El 17 de junio de 2022, el Consejo Ecofin tomó nota del informe de situación de la Presidencia relativo a la propuesta de DFE²¹. El 6 de diciembre de 2022, el Consejo Ecofin mantuvo un debate de orientación²² sobre dicha propuesta y proporcionó una orientación política sobre la manera de avanzar. En general, los ministros apoyaron el planteamiento más flexible de la Presidencia y pidieron que se hallaran soluciones a las cuestiones pendientes. En el debate de orientación que tuvo lugar durante la sesión del Consejo Ecofin de 10 de diciembre de 2024²³, la mayoría de las delegaciones opinó que el acuerdo transaccional alcanzado hasta la fecha sobre la Directiva en su conjunto representaba un delicado equilibrio entre las distintas opiniones, teniendo en cuenta varios aspectos, como los objetivos ecológicos, las especificidades de los Estados miembros, la competitividad y el mercado interior. Algunas delegaciones continuaron llamando la atención sobre determinados puntos que debían seguir debatiéndose. Teniendo en cuenta las orientaciones políticas, ha proseguido el análisis técnico.
42. Partiendo de los avances realizados por las Presidencias anteriores, la Presidencia polaca prosiguió los trabajos de revisión de la DFE. La Presidencia preparó textos transaccionales completos en varias ocasiones. El expediente se analizó en el Grupo «Cuestiones Fiscales» los días 30 de enero, 1 de abril y 20 de mayo. También se facilitó a las delegaciones información sobre el expediente en la reunión del Grupo de Alto Nivel de 12 de junio. El 20 de junio de 2025, el Consejo Ecofin tomó nota del informe de situación de la Presidencia relativo al expediente de la DFE²⁴.

²¹ ST 9874/22.

²² ST 14736/22.

²³ ST 16174/24 REV 1.

²⁴ ST 7819/25.

3) Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad

a) Directiva por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DCA 9)

43. El 28 de octubre de 2024, la Comisión emitió una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad («DCA 9»)²⁵.
44. El objetivo principal de esta propuesta legislativa era aplicar disposiciones específicas de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión²⁶. Esto afecta, en particular, al artículo 44 de la Directiva mencionada, que establece la obligación de que las entidades declarantes de grupos de empresas multinacionales y grupos nacionales de gran magnitud presenten la declaración informativa sobre el impuesto complementario. Dicha declaración debe presentarse utilizando un modelo normalizado.
45. Tras los trabajos preparatorios²⁷, el Consejo Ecofin, en su sesión del 11 de marzo de 2025, alcanzó un acuerdo político sobre el texto del proyecto de Directiva²⁸, con vistas a su adopción, y con sujeción a la formalización por los juristas-lingüistas. En el acta de dicha sesión del Consejo, se incluyeron una declaración del Consejo y otra de la Comisión²⁹.
46. El 14 de abril de 2025, el Consejo de Asuntos Exteriores adoptó la Directiva (UE) 2025/872 del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad³⁰. El acto jurídico se publicó en el Diario Oficial el 6 de mayo de 2025³¹.

²⁵ ST 15004/24 + ADD 1.

²⁶ DO L 328 de 22.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>.

²⁷ ST 6760/25 + ADD 1.

²⁸ ST 6845/25.

²⁹ ST 7009/25, p. 3, apartado 4 y el anexo.

³⁰ ST 6963/25, ST 8024/25.

³¹ DO L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>.

b) Acuerdos de la UE con Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza

47. Tras los debates mantenidos en el Grupo de Alto Nivel, iniciados en 2023³², el 17 de enero de 2024, la Comisión presentó al Consejo una Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones para la modificación de los cinco acuerdos relativos al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional entre la Unión Europea y, respectivamente, la Confederación Suiza, el Principado de Liechtenstein, el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino³³.
48. Las negociaciones previstas para la modificación de estos cinco acuerdos tienen los siguientes objetivos:
- a) garantizar que, a partir del 1 de enero de 2026, el intercambio automático de información sobre cuentas financieras entre los Estados miembros de la UE y los cinco países no pertenecientes a la UE, en el marco de los cinco acuerdos respectivos de la UE, se ajuste al Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI) actualizado, elaborado por la OCDE, y siga desarrollándose de conformidad con dicho estándar; la aplicación del ECCI actualizado en la UE se ha incluido en la Directiva 2023/2226 (DCA 8);
 - b) actualizar las referencias jurídicas a la Directiva 95/46/CE mediante referencias al Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento General de Protección de Datos), cuando proceda.

³² ST 16411/23, pp. 17-18.

³³ ST 5598/24 + ADD 1.

49. El 21 de mayo de 2024, el Consejo adoptó la Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la modificación de los acuerdos relativos al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional entre la Unión Europea y la Confederación Suiza, el Principado de Liechtenstein, el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino, respectivamente³⁴, y alcanzó un acuerdo sobre las directrices de negociación³⁵. Se decidió incluir en las directrices de negociación una modificación del Acuerdo con Suiza en relación con la asistencia en la recaudación de impuestos directos e indirectos.
50. En las reuniones del Grupo de Alto Nivel de 26 de septiembre y 24 de octubre de 2024 y 8 de enero, 26 de febrero, 29 de abril y 12 de junio de 2025, así como del Grupo «Cuestiones Fiscales» de 31 de enero y 27 de mayo de 2025, la Comisión informó sobre los progresos realizados en las negociaciones sobre la modificación de los acuerdos con Suiza, Liechtenstein, San Marino, Mónaco y Andorra y, posteriormente, presentó el resultado final de dichas negociaciones, a saber, los proyectos de protocolos modificativos con vistas a rubricar los textos.

³⁴ ST 9543/24, ST 9245/24.

³⁵ ST 9245/24 ADD 1.

C. ACTIVIDADES NO LEGISLATIVAS

1) Conclusiones del Consejo sobre un programa de reordenación y simplificación tributaria que contribuya a la competitividad de la UE

51. En sus Conclusiones aprobadas en la reunión de los días 17 y 18 de abril de 2024³⁶, el Consejo Europeo destacó la necesidad de un «nuevo pacto para la competitividad europea, fundamentado en un mercado único plenamente integrado» y recordó la necesidad de que haya seguridad jurídica y previsibilidad, de una mejor integración, de coherencia, de estar abiertos a la innovación y de ser digitales por defecto, al tiempo que se reduce la carga administrativa. En la Declaración de Budapest sobre el Nuevo Pacto para la Competitividad Europea³⁷, el Consejo Europeo subrayó la necesidad de «iniciar una revolución de la simplificación, asegurar un marco regulador claro, sencillo e inteligente para las empresas y reducir drásticamente las cargas administrativas y reglamentarias y las que conlleva la presentación de información, especialmente para las pymes».
52. En el debate de orientación del Consejo del 18 de enero de 2025 sobre el tema «Garantizar un entorno empresarial europeo competitivo a escala mundial: simplificar, ordenar y reducir la carga regulatoria», algunos ministros mencionaron la necesidad de simplificar los regímenes fiscales y el margen para reordenar el marco regulador tributario de la UE.
53. En este contexto, la Presidencia propuso comenzar a trabajar en unas Conclusiones del Consejo que representaran los puntos de vista del Consejo y facilitaran orientaciones sobre posibles iniciativas futuras para mejorar la competitividad de la UE y reducir las cargas administrativas y reglamentarias y las que conlleva la presentación de información en el ámbito de la fiscalidad. Esta propuesta contó con un amplio apoyo de las delegaciones, y la Presidencia concluyó que empezaría a trabajar en las Conclusiones tomando como punto de partida las aportaciones recibidas de estas.

³⁶ EUCO 12/24.

³⁷ Declaración de Budapest sobre el Nuevo Pacto para la Competitividad Europea, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

54. El Grupo «Cuestiones Fiscales» estudió estas Conclusiones el 20 y el 26 de febrero de 2025. El 4 de marzo de 2025 se presentó al Coreper una versión revisada de las Conclusiones, y el Consejo las aprobó el 11 de marzo de 2025³⁸.
55. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 29 de abril de 2025, la Presidencia polaca presentó el planteamiento del Trío de Presidencias con respecto al seguimiento que se dará a las Conclusiones.

2) **Productos del tabaco**

56. El 26 de febrero de 2025, el Grupo de Alto Nivel mantuvo un cambio de impresiones sobre los retos relacionados con los impuestos a los productos del tabaco y la nicotina. Del debate se desprendió que, a falta de normas de la UE sobre la tributación de los nuevos productos alternativos y dada la rápida evolución de este mercado, los Estados miembros han introducido impuestos sobre dichos productos por su cuenta. Esta situación ha provocado diferencias notables en la tributación de estos nuevos productos, con los consiguientes retos administrativos en la supervisión de este ámbito de actividad económica, lo que ha dado lugar a distorsiones crecientes de la competencia e ineficiencias en el funcionamiento del mercado interior. Durante la reunión del Grupo de Alto Nivel, casi ningún Estado miembro expresó serias reservas con respecto a una iniciativa de la Comisión para cubrir los productos alternativos al tabaco y la nicotina, mientras que algunos Estados miembros manifestaron el deseo de conservar la competitividad del mercado. Además, una gran mayoría de los Estados miembros pidió abiertamente a la Comisión que actuara en este ámbito.
57. Si bien ya en sus Conclusiones de 2020 sobre el tabaco el Consejo pidió a la Comisión que presentara una propuesta legislativa para revisar la legislación relativa a la fiscalidad del tabaco, la Comisión no la ha presentado y su programa de trabajo para 2025 tampoco la incluye.

³⁸ ST 6748/25.

3) **Cooperación administrativa en materia de juegos de azar**

58. El 8 de enero de 2025, el Grupo de Alto Nivel mantuvo un cambio de impresiones sobre la mejora de la cooperación administrativa en el ámbito de los juegos de azar para hacer frente a los retos del mercado interior derivados de la digitalización de la economía. Se señaló que las actividades de los sitios web y plataformas extraterritoriales que ofrecen opciones de juego ilegales pueden suponer un riesgo de evasión fiscal y una pérdida de ingresos para los Estados miembros.
59. Entre las ideas para mitigar el problema, se sugirió crear un grupo de expertos y utilizar la cooperación administrativa para intercambiar información sobre juegos de azar, incluida la creación de una base de datos. Se subrayó que el juego es un tema multidisciplinar, y que su fiscalidad se enmarca en un contexto más amplio. Antes de tomar medidas, es necesario comprender mejor cuáles son las posibles lagunas relacionadas con la fiscalidad que existen e inventariar la legislación pertinente. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 26 de febrero de 2025, la Presidencia facilitó más información sobre los juegos de azar.

4) **Evolución de la situación internacional**

60. El Grupo de Alto Nivel fue informado periódicamente de las principales novedades internacionales de interés en el ámbito de la política fiscal.
- a) *Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios*
61. Se informó periódicamente a las delegaciones sobre los trabajos en curso y la situación del Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios (Marco Inclusivo sobre BEPS), así como acerca de los aspectos de la política fiscal que se trataron en las reuniones de los ministros de Economía y Hacienda y de los gobernadores de los bancos centrales del G20.
62. En estos momentos, el «enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía» sigue siendo uno de los temas de debate fundamentales en el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20. En este ámbito, ahora mismo el grueso de los debates se dedica a una serie de cuestiones importantes relacionadas con la aplicación mundial del segundo pilar.

63. Si bien aún se persigue el fin de lograr una aplicación mundial más amplia, las normas del segundo pilar ya forman parte del acervo de la UE por medio de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión.
64. Dada la importancia de estas cuestiones, por iniciativa de la Presidencia polaca, el Grupo de Alto Nivel debatió la situación y diversas opciones técnicas para avanzar en estas cuestiones.
65. En este contexto, y como se mencionó en la reciente declaración del Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre BEPS tras su 17.ª sesión plenaria, celebrada del 7 al 10 de abril de 2025, será preciso mantener debates constructivos para promover el objetivo particularmente crucial de garantizar la seguridad y la estabilidad del sistema tributario internacional.
66. Estas negociaciones también son de una importancia fundamental dado el objetivo de garantizar la competitividad económica de la UE y de sus Estados miembros, así como de velar por la igualdad de condiciones para todas las empresas multinacionales afectadas. Por lo tanto, se espera que los trabajos preparatorios necesarios continúen tanto en el nivel técnico como en el político, según proceda.
- b) *Negociaciones sobre la convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación*
67. El 27 de noviembre de 2024, el 79.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución «Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación», para iniciar las negociaciones formales de una convención marco. Los Estados miembros de la UE se abstuvieron en la votación.

68. En 2025, se pusieron en marcha las negociaciones en el Comité Intergubernamental de Negociación sobre la nueva convención y dos protocolos iniciales, y el primer período de sesiones sustantivas tuvo lugar en Nueva York del 3 al 6 de febrero de 2025. Durante estas sesiones, los delegados acordaron las disposiciones de procedimiento y crearon tres líneas de trabajo informales para orientar las negociaciones: la línea de trabajo I sobre la convención marco, la línea de trabajo II sobre el protocolo n.º 1 relativo a la fiscalidad de los ingresos procedentes de servicios transfronterizos, y la línea de trabajo III sobre el protocolo n.º 2 relativo a la prevención y resolución de litigios. El objetivo de estas líneas de trabajo es crear proyectos de elementos y hacer aportaciones técnicas que respalden el avance de los textos negociados. Se ha informado periódicamente al Grupo de Alto Nivel sobre los debates.

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

69. El Grupo «Código de Conducta» se reunió el 29 de enero y el 30 de abril de 2025, y se celebraron reuniones del subgrupo los días 14 y 23 de enero, 27 de febrero y 22 de mayo de 2025.

70. La revisión semestral de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales fue aprobada por el Consejo el 18 de febrero de 2025 y se publicó en el Diario Oficial el 28 de febrero de 2025³⁹.

71. En el informe semestral correspondiente del Grupo «Código de Conducta»⁴⁰ puede consultarse más información.

³⁹ DO C, C/2025/1473, 28.2.2025.

⁴⁰ ST 9651/25 + ADD 1-7.

6) Agresión de Rusia contra Ucrania

72. En el contexto de la agresión de Rusia contra Ucrania, con la participación de Bielorrusia, el Grupo «Cuestiones Fiscales» del Consejo estudió una serie de medidas que los Estados miembros podrían tomar para apoyar la aplicación de las medidas restrictivas de la UE (en relación con Rusia y Bielorrusia) y evitar que se eludan mediante instrumentos de cooperación fiscal.
73. En primer lugar, los Estados miembros convinieron en la necesidad de suspender todo intercambio de información a efectos fiscales con la Federación de Rusia y con Bielorrusia. 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.
74. En este contexto, el Grupo «Cuestiones Fiscales» seguirá examinando la evolución de la situación en lo que respecta a estas medidas, también 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 del Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso» dedicado a la ejecución fiscal.
75. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 12 de junio de 2025, las delegaciones tomaron nota de la información facilitada por la Comisión sobre el trabajo de este subgrupo.

7) Fiscalidad en ámbitos ajenos a la fiscalidad

76. 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 en el marco de un «mecanismo de alerta informal». El criterio sistemático consistente en informar 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 también de las negociaciones de acuerdos entre la UE y terceros países. El Grupo de Alto Nivel tomó nota de la información más reciente a este respecto.

8) Informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo

77. El 28 de noviembre de 2024, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) publicó el informe especial n.º 27/2024 titulado «Lucha contra los regímenes fiscales perniciosos y la elusión del impuesto de sociedades. La UE ha establecido una primera línea de defensa, pero existen deficiencias en la aplicación y control de las medidas». En este informe se examina la labor de la UE en la lucha contra los regímenes fiscales perniciosos y la elusión del impuesto de sociedades.
78. El 24 de marzo de 2025, el TCE publicó el informe especial n.º 08/2025 titulado «Fraude del impuesto sobre el valor añadido en las importaciones. Los intereses financieros de la UE no están suficientemente protegidos en los regímenes aduaneros simplificados de importación». En el informe se evalúa si los intereses financieros de la UE y el mercado único están protegidos eficazmente contra el fraude del IVA en las importaciones cuando se utilizan regímenes aduaneros simplificados de importación.
79. El 26 de febrero y el 12 de junio de 2025, el TCE llevó a cabo sendas presentaciones sobre los informes en el Grupo de Alto Nivel.

9) Comisión Internacional de Resolución de Litigios Fiscales

80. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 12 de junio de 2025, los Estados miembros recibieron información actualizada sobre las negociaciones de un Convenio Multilateral sobre la Comisión Internacional de Resolución de Litigios Fiscales.