Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 19 de junio de 2023
(OR. en)

10820/23
ADD 5

Expediente interinstitucional: 2023/0187(CNS)

FISC 137
ECOFIN 629
IA 153

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	16 de junio de 2023
A:	D.ª Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	SWD(2023) 217 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO Nuevo sistema de la UE para evitar la doble imposición y prevenir el abuso fiscal en el ámbito de las retenciones en origen que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una mitigación más rápida y más segura de las retenciones en origen practicadas en exceso

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 217 final.

Adj.: SWD(2023) 217 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.6.2023
SWD(2023) 217 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Nuevo sistema de la UE para evitar la doble imposición y prevenir el abuso fiscal en el ámbito de las retenciones en origen

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Consejo

relativa a una mitigación más rápida y más segura de las retenciones en origen practicadas en exceso

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} - {SWD(2023) 216 final}

Resumen

Evaluación de impacto sobre el nuevo sistema de la UE para evitar la doble imposición y prevenir el abuso fiscal en el ámbito de los procedimientos de retención en origen

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

En las inversiones transfronterizas, muchos países de la UE aplican retenciones en origen cuando los dividendos y los intereses de los valores se pagan a un inversor no residente. Sin embargo, el tipo aplicado normalmente es superior al tipo reducido al que tiene derecho el inversor no residente, con arreglo al convenio fiscal pertinente o a la legislación nacional.

Para evitar la doble imposición, los inversores no residentes tendrían que presentar una solicitud de devolución de la retención practicada en exceso en el país de la UE desde el que se efectúa el pago (el «país de origen»).

Los procedimientos actuales de devolución de la retención en origen en relación con los dividendos y los pagos de intereses a inversores no residentes:

- son ineficientes (lo que da lugar a procedimientos de devolución costosos y largos)
- están expuestos a un alto riesgo de abuso fiscal (lo que da lugar a pérdidas de ingresos de los Estados miembros).

Estos problemas se producen en el contexto de un nivel desigual de digitalización en los países de la UE y de una multiplicidad de procedimientos nacionales de retención en origen.

Los problemas detectados también se derivan de la falta de información precisa en poder de las administraciones tributarias, información que es necesaria para evaluar y aplicar adecuadamente los tipos reducidos de retención en origen y reconocer eficazmente las prácticas abusivas.

La situación actual desincentiva las inversiones transfronterizas hacia la UE y dentro de esta y, en consecuencia, conduce a un mercado de la UE menos competitivo, lo que obstaculiza el funcionamiento de la Unión de los Mercados de Capitales.

El riesgo de que se abuse de los procedimientos también reduce los ingresos fiscales y la equidad fiscal, en última instancia.

¿Qué se pretende conseguir?

Los objetivos **generales** de la iniciativa están relacionados con garantizar una fiscalidad justa y reforzar la Unión de los Mercados de Capitales mediante:

- la facilitación de la inversión transfronteriza, y
- la prevención del abuso fiscal.

Los objetivos **específicos** de la iniciativa son:

- hacer más eficientes los procedimientos de retención en origen, y

- proporcionar a los Estados miembros los instrumentos adecuados para luchar contra el fraude fiscal.

Dichos objetivos tienen la misma importancia.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

Dada la fragmentación existente en la UE, son necesarias normas de procedimiento normalizadas para las retenciones en origen a fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado único. Para aprovechar plenamente las ventajas de la Unión de los Mercados de Capitales, los inversores de cartera necesitan normas de retención en origen que se apliquen de manera más uniforme en toda la UE, en lugar de tener que cumplir normas diferentes en cada país de la UE.

Dado que el problema se plantea únicamente en un contexto transfronterizo, la actuación a escala de la UE parece la manera más eficaz de conseguir procedimientos de retención en origen más ágiles y luchar contra los casos de abuso fiscal.

Dado que las iniciativas no vinculantes adoptadas por la Comisión (como la Recomendación de 2009 sobre los procedimientos de reducción de la retención a cuenta y el Código de conducta sobre las retenciones en origen de 2017) no han dado los resultados deseados, ahora es necesaria una propuesta a escala de la UE con efecto vinculante para alcanzar los objetivos.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Los objetivos podrían alcanzarse mediante tres opciones de actuación:

- **Opción 1: un certificado digital de residencia fiscal de la UE común (CDRF) + información normalizada**. Esta opción consta de:
    - **la creación de un CDRF normalizado a escala de la UE**: este certificado digital (con un contenido y un formato comunes) sería expedido o verificado en línea y casi en tiempo real por todos los países de la UE.
    - **la introducción de una norma común de comunicación de información**: una norma a escala de la UE aumentaría la transparencia, ya que cada intermediario financiero a lo largo de la cadena financiera comunicaría un conjunto definido de datos al Estado miembro de origen. Esta práctica se acompañaría de procedimientos de diligencia debida, normas de responsabilidad y formularios de devolución normalizados, a presentar en nombre de los clientes o contribuyentes de manera automatizada.
- **Opción 2: un sistema de mitigación en origen**. Esta opción es la opción 1, más el establecimiento de un sistema de mitigación en origen que permita que los tipos reducidos en virtud de convenios de doble imposición o de normas nacionales se apliquen directamente en el momento del pago de dividendos o intereses. Con arreglo a la opción 2, las administraciones tributarias controlarían el importe adeudado en un momento posterior

a la realización del pago del dividendo o interés.

- **Opción 3: un sistema de devolución rápida dentro de un plazo determinado o de una mitigación en origen**. Esta opción abarca la opción 1 con el requisito añadido de que los Estados miembros que apliquen un sistema de devolución garanticen que la reclamación se tramite en un plazo predefinido, el denominado sistema de devolución rápida. Los Estados miembros pueden introducir o seguir aplicando un sistema de mitigación en origen.

La opción de actuación preferida es la **opción 3** porque:

- sería muy eficaz para hacer frente a los problemas detectados en lo referente a rapidez, simplificación y digitalización de los procedimientos;
- sería más seguro, ya que ofrece a los países de la UE la posibilidad de mantener el control anticipado de las solicitudes de devolución;
- ofrece un camino a seguir que debe ser políticamente viable en todos los países de la UE.

¿Qué opinan las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Existe un amplio consenso entre las partes interesadas sobre los problemas derivados de los diferentes procedimientos de retención en origen en los distintos países de la UE y sobre la necesidad de que la UE actúe para hacer frente a una situación tan fragmentada e ineficiente.

Sin embargo, existen diferencias entre los principales grupos de partes interesadas en cuanto a las posibles opciones para lograrlo:

Los inversores y los intermediarios financieros consideraron claramente que la mitigación en origen proporcionaría los mejores resultados, a saber, una mitigación en una fase temprana para los inversores y una carga limitada para los intermediarios. También reconocieron que es probable que un sistema de mitigación en origen deba complementarse con sistemas de devolución de la retención en origen, como opción secundaria. Por lo tanto, apoyaron una iniciativa que también tendría por objeto normalizar los procedimientos y formularios actuales de devolución de la retención en origen.

Los **Estados miembros** expresaron su apoyo a la introducción de un certificado digital de residencia fiscal común a escala de la UE. En relación con la obligación de comunicación de información y con un procedimiento normalizado:

a) los Estados miembros en los que el tipo nacional aplicable a los inversores no residentes es inferior o igual al tipo fijado en los tratados bilaterales en materia fiscal no se verían directamente afectados por una normalización de los procedimientos de retención en origen o comunicación de información. Algunos de esos Estados miembros manifestaron su apoyo a la actuación a escala de la UE, ya que mejoraría la situación de sus inversores;

b) los Estados miembros en los que el tipo de la retención en origen interno es superior al tipo correspondiente fijado en los tratados bilaterales en materia fiscal acordaron en líneas generales mejorar la transparencia y normalizar los procedimientos de retención en origen, subrayando la importancia de lograr un equilibrio entre hacer que dichos procedimientos sean eficientes y mantener el control sobre los procesos para evitar abusos fiscales.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son los beneficios de la opción preferida (opción 3: sistema de mitigación en origen o de devolución rápida)?

- Los **inversores** verían reducirse las devoluciones de la retención en origen no practicadas/que no llegan a producirse, y se beneficiarían de menos costes administrativos y menos costes de oportunidad. Se calcula que estos ahorros de costes ascienden a 5 170 millones EUR anuales para los inversores, incluidos 409 millones EUR ahorrados anualmente debido a la reducción de los trámites burocráticos para los inversores de la UE.

- Para las **administraciones tributarias**: a largo plazo, podrían necesitarse menos recursos para tramitar los procedimientos de reclamación de la retención en origen, por lo que podrían reasignarse más recursos para hacer frente a casos de mayor riesgo. Sin embargo, el principal beneficio para las administraciones tributarias es la disponibilidad de la información adecuada para completar más rápidamente los procedimientos de retención en origen y luchar contra el fraude fiscal.

- Para los **intermediarios financieros**: la digitalización y la normalización a escala de la UE generarían un ahorro considerable (estimado en aproximadamente 13,5 millones EUR al año). El aumento de la inversión debe beneficiar a los intermediarios financieros y aumentar las oportunidades de mejorar el volumen de negocios.

- **Efectos macroeconómicos**: se espera un aumento del 0,025 % del PIB. Esta opción también tendrá un impacto positivo en otros indicadores macroeconómicos, como el capital, los salarios y el empleo.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (opción 3: sistema de mitigación en origen o de devolución rápida)?

- Para los **inversores**: no se prevén costes adicionales para los inversores, ya que ya tienen que presentar documentos para la devolución de la retención en origen.

- Para las **administraciones tributarias**: los principales costes están relacionados con los procesos necesarios para emitir o verificar el CDRF, que se estiman entre 4,9 y 54 millones EUR en costes de desarrollo y entre 0,97 y 10,8 millones EUR en costes recurrentes; y la mejora de los sistemas de información, que se estiman en 18,2 millones EUR en costes de ejecución y 3,5 millones EUR en costes anuales recurrentes.

- Para los **intermediarios financieros**: los costes derivados de la creación del mecanismo para cumplir los requisitos de la opción 3 ascienden a 75,9 millones EUR en costes de ejecución y 13 millones EUR en costes recurrentes.

- **Efectos macroeconómicos**: dado que habrá menos casos de doble imposición, los Estados miembros se enfrentarán a una reducción de los ingresos fiscales estimada en 2 200 millones EUR (esto podría compensarse con la prevención del fraude).

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?
El impacto para las pymes puede ser limitado, ya que la iniciativa se dirige principalmente a los inversores de cartera, que generalmente invierten en empresas cotizadas. No obstante, las pymes también actúan como inversores en valores (como inversores de cartera o como vehículos de inversión). En estos casos, se beneficiarían de la propuesta actual en cuanto a un mejor acceso a los tipos reducidos de retención en origen a los que tienen derecho, evitando la doble imposición. Les permitiría beneficiarse de una mayor liquidez gracias a devoluciones más rápidas, lo que supone una ventaja para las pymes.
¿Habrá otras repercusiones significativas?
No se prevé ninguna otra repercusión significativa. Sin embargo, se espera que la iniciativa tenga una repercusión social positiva limitada, ya que garantizaría una fiscalidad más justa; además de una repercusión medioambiental positiva limitada, dada la reducción prevista de los procesos de devolución con el papel como soporte. Por lo tanto, la presente iniciativa es coherente con el cumplimiento del objetivo de neutralidad climática exigido por la Ley Europea del Clima.
¿Proporcionalidad?
La opción preferida cumple los objetivos de la iniciativa de manera proporcionada, en el sentido de que no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos y limita el ámbito de aplicación a los aspectos que los países de la UE no pueden alcanzar por sí solos (CDRF a escala de la UE, marco normalizado de comunicación de información, normas normalizadas de diligencia debida y responsabilidad y procedimientos normalizados en toda la UE).
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
La Comisión examinará y evaluará el funcionamiento de la Directiva cada cinco años después de su entrada en vigor. Se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la evaluación de la Directiva.