



Bruselas, 1 de diciembre de 2021
(OR. en)

14651/21

FISC 227
ECOFIN 1202
CO EUR-PREP 37

NOTA PUNTO «A»

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Consejo
Asunto:	Informe del Consejo ECOFIN para el Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales - Aprobación

1. Se solicitó al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Consejo Ecofin) que informara al Consejo Europeo sobre diversas cuestiones fiscales mencionadas, en particular, en sus Conclusiones de marzo de 2012, junio de 2012, mayo de 2013, diciembre de 2014 y octubre de 2017.
2. El 25 de noviembre de 2021, el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel) elaboró y aprobó un proyecto de informe del Consejo Ecofin sobre cuestiones fiscales, para su presentación al Consejo el 7 de diciembre de 2021 por mediación del Comité de Representantes Permanentes (Coreper). También acordó que las adaptaciones factuales habituales (partes entre corchetes) las haría la Secretaría General del Consejo después de la sesión del Consejo, antes de que se publicase la versión definitiva del informe.
3. Por consiguiente, se ruega al Consejo Ecofin que apruebe como punto «A» el informe que figura en el anexo, con vistas a su transmisión al Consejo Europeo (16 y 17 de diciembre de 2021).

**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 eslovena, 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 estratégicas horizontales de política fiscal.
2. El presente informe refleja la situación actual de los correspondientes trabajos del Consejo y comprende aspectos mencionados en varias Conclusiones del Consejo Europeo desde 2012¹, la Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2021², las Conclusiones del Consejo en el ámbito del IVA de 2012³ y de 2016⁴, las Conclusiones del Consejo tituladas «Responder a los desafíos de la imposición de los beneficios de la economía digital» de 2017⁵, las Conclusiones del Consejo de 2020 sobre la evolución futura de la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad en la UE⁶, 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 ella⁷.

¹ 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.

² 18/21.

³ 9586/12.

⁴ 9494/16.

⁵ 15175/17.

⁶ 8482/20.

⁷ 13350/20.

3. A pesar de los impedimentos persistentes causados por la pandemia de COVID-19, la Presidencia eslovena prosiguió los debates sobre expedientes esenciales, tales como los desafíos derivados de la digitalización de la economía, el futuro de los tipos del IVA, la revisión del Código de Conducta de 1997 sobre la Fiscalidad de las Empresas y las actualizaciones de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales; asimismo, en el marco del Pacto Verde Europeo, inició los trabajos sobre la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía (DFE).
4. Más concretamente, el Consejo:
 - a) siguió de cerca las negociaciones del Marco inclusivo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios de la OCDE y el G-20 relativas a las soluciones a los retos fiscales de la digitalización de la economía e hizo balance de dichas negociaciones; también siguió trabajando en la manera de avanzar a escala internacional y dentro de la UE;
 - b) [alcanzó una orientación general] sobre la 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;
 - c) adoptó la Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las exenciones relativas a las importaciones y a determinados suministros, por lo que se refiere a las medidas de la Unión de interés público;
 - d) inició el examen de 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) («propuesta de DFE»); y
 - e) [llegó a un acuerdo sobre una revisión del Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas.]

5. El Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) también prosiguió su labor sobre diversas cuestiones de su competencia actual, en particular la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, teniendo en cuenta las limitaciones debidas a la pandemia mundial de COVID-19, según se indica en su informe semestral⁸. El Consejo actualizó por última vez la lista de la UE el 5 de octubre de 2021⁹. A continuación se proporciona información más detallada sobre cada expediente.

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

a) Desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía

6. Para el Consejo, abordar los desafíos en materia tributaria derivados de la digitalización de la economía sigue siendo la principal prioridad en el ámbito de la política fiscal. El Consejo, en sus Conclusiones 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 de la UE y fuera de ella¹⁰, confirmó su apoyo constante a los trabajos del Marco inclusivo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios de la OCDE y el G-20. En su declaración del 25 de marzo de 2021¹¹, los miembros del Consejo Europeo también reiteraron su *«preferencia y compromiso inequívocos a favor de una solución mundial en materia de fiscalidad digital internacional»*, indicaron que se esforzarán *«por alcanzar una solución consensuada para mediados de 2021 en el marco de la OCDE»* y confirmaron que *«la Unión Europea estará dispuesta a avanzar si no se vislumbra la posibilidad de lograr una solución mundial»*.

⁸ 14230/21.

⁹ DO C 413I, 12.10.2021, p.1

¹⁰ 13350/20.

¹¹ 18/21.

7. Los trabajos del Consejo y de sus órganos preparatorios en este ámbito realizados durante los anteriores períodos de Presidencia se resumen en los informes previos del Consejo sobre cuestiones fiscales¹². Cabe señalar que el debate mundial en curso sobre la actualización de las normas de la fiscalidad corporativa internacional se ha tomado en cuenta en las deliberaciones entre los Estados miembros sobre la propuesta legislativa relativa al impuesto sobre los servicios digitales (ISD), la propuesta sobre presencia digital significativa y el proyecto de base imponible (consolidada) común del impuesto sobre sociedades [BIC(C)IS], así como la propuesta de refundición de la Directiva sobre Intereses y Cánones.
8. El 8 de octubre de 2021, el Marco inclusivo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios de la OCDE y el G-20 acordó, con el apoyo de todos los Estados miembros de la UE, el texto final de la Declaración que establece una solución de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, así como su plan de aplicación detallado¹³. A partir del [4 de noviembre de 2021, 137] países y jurisdicciones se adhirieron a este plan de dos pilares para reformar las normas de fiscalidad internacional y garantizar que las empresas multinacionales paguen la parte de impuestos que les corresponda dondequiera que operen.
9. La reforma de la fiscalidad corporativa internacional constará de dos pilares. El primer pilar consistirá en normas para garantizar una distribución más equitativa de los derechos de imposición sobre los beneficios de las empresas multinacionales más grandes y rentables. Una parte de los derechos de imposición se reasignará a las jurisdicciones del mercado en las que las empresas multinacionales ejerzan actividades empresariales y obtengan beneficios, independientemente de su presencia física en dichas jurisdicciones. Las normas del segundo pilar estarán destinadas a reducir las oportunidades de erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios, a fin de garantizar el pago del tipo mínimo global del impuesto sobre sociedades acordado, fijado en el 15 %. La estabilización del sistema fiscal internacional y la mayor seguridad fiscal para los contribuyentes y las administraciones tributarias aportarán beneficios adicionales.

¹² 9970/21, apartados 6 a 18; 13336/20, apartados 13 a 20; 8891/20, apartados 13 a 26.

¹³ Puede consultarse (en inglés) en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>

10. De conformidad con el plan de aplicación, se está trabajando actualmente en el Marco inclusivo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios de la OCDE y el G-20 para finalizar los textos que constituirán el nuevo marco de normas de la solución internacional basada en el consenso. La solución de dos pilares requerirá una fase de aplicación, durante la cual se introducirán ajustes en el marco vigente de acuerdos tributarios internacionales y en las legislaciones fiscales nacionales, cuando proceda. La UE tiene la intención de garantizar su aplicación a través de la legislación y las decisiones adecuadas que adoptará el Consejo.

b) Futuras iniciativas en el ámbito de la fiscalidad corporativa

11. Se espera que las nuevas propuestas legislativas de la Comisión Europea destinadas a transponer la solución global de dos pilares se presenten al Consejo lo antes posible; dichas propuestas reflejarán los resultados del trabajo realizado en el Marco inclusivo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios de la OCDE y el G-20. En este contexto, se prevé que antes de que termine 2021 se presente una propuesta legislativa para transponer el impuesto mínimo efectivo global del segundo pilar en la UE.
12. También se espera que la Comisión, basándose en su Comunicación de 18 de mayo de 2021 titulada «La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI», presente una propuesta legislativa que establezca normas de la Unión para neutralizar el uso indebido de las sociedades fantasma con fines fiscales y una propuesta legislativa para la publicación de los tipos impositivos efectivos abonados por las grandes empresas.

c) Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

13. En lo que respecta al IVA, el Consejo adoptó, en 2016, dos documentos de Conclusiones: en mayo de 2016¹⁴, el Consejo se pronunció con respecto al Plan de Acción sobre el IVA de la Comisión, titulado «Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE», de 7 de abril de 2016; y en noviembre de 2016, el Consejo manifestó sus puntos de vista acerca de la mejora de las normas vigentes de la UE sobre el IVA aplicables a las operaciones transfronterizas¹⁵.

¹⁴ 9494/16.

¹⁵ 14257/16.

14. Tras su Plan de Acción sobre el IVA, la Comisión presentó un número considerable de propuestas legislativas en materia de IVA. En su conjunto, dichas propuestas están encaminadas a modernizar el sistema del IVA para adaptarlo a la economía digital y a las necesidades de las pymes, hacer frente a la brecha del IVA y mejorar la cooperación administrativa en el ámbito del IVA.
15. Basándose en los progresos realizados durante las Presidencias anteriores¹⁶, la Presidencia eslovena siguió trabajando en los expedientes legislativos en el ámbito del IVA.
16. Durante la Presidencia eslovena, los expedientes legislativos en distintas fases de tramitación que se debatieron en el Consejo o en sus órganos preparatorios, según los casos, abarcaban los siguientes ámbitos del IVA:
 - i. el régimen definitivo del IVA;
 - ii. la reforma de los tipos del IVA;
 - iii. la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos empleados en algunas disposiciones de la Directiva sobre el IVA; y
 - iv. las exenciones relativas a las importaciones y a determinados suministros, por lo que se refiere a las medidas de la Unión de interés público.
17. Más adelante se proporciona información más detallada sobre cada expediente en el ámbito del IVA.
18. Además, las Conclusiones del Consejo 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, de 27 de noviembre de 2020, también contienen la respuesta del Consejo a las medidas en el ámbito del IVA y de los impuestos especiales.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, 15082/18, apartados 30 a 111; 10322/18, apartados 56 a 100.

i. Régimen definitivo del IVA

19. Tras su Plan de Acción sobre el IVA, titulado «Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE», de 7 de abril de 2016, la Comisión, optó por un enfoque legislativo en dos etapas para el régimen definitivo del IVA¹⁷, y el expediente se debatió durante las Presidencias rumana, finlandesa, croata y alemana.
20. Los Estados miembros coinciden en que este expediente aún requiere un análisis técnico exhaustivo antes de que se puedan tomar decisiones políticas definitivas. Como ya indicó el Consejo¹⁸, la mejor manera de avanzar es seguir centrándose en los elementos clave de la propuesta de la Comisión y en el análisis de las opciones de medidas de acompañamiento. Deben continuar los trabajos sobre el régimen definitivo del IVA, sin que se impidan o ralenticen los esfuerzos por mejorar el sistema actual.

ii. Reforma de los tipos del IVA

21. El 18 de enero de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido¹⁹. Dicha propuesta legislativa tiene por objeto establecer las 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 del comercio entre los Estados miembros.
22. En resumen, con esta propuesta legislativa concreta la Comisión propone esencialmente:
 - 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 (aun cuando los Estados miembros tendrían que asegurarse de que su tipo medio ponderado de IVA es superior al 12 % en todo momento); e

¹⁷ Este enfoque se describe de forma más detallada en informes anteriores; véase, por ejemplo, 9970/21, apartados 25 a 31.

¹⁸ 15082/18, apartados 89 a 91.

¹⁹ 5335/18.

- iii) introducir 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»).
23. La propuesta de la Comisión se estudió durante los mandatos de las Presidencias búlgara, rumana, finlandesa, croata, alemana y portuguesa.
24. Durante las Presidencias croata y alemana se debatió la opción de una lista positiva, el empleo de códigos NC²⁰ (cuando sea posible) para los bienes y de códigos CPA²¹ para los servicios, así como los principios y condiciones de la aplicación de los tipos reducidos del IVA. También se sugirió impulsar el Pacto Verde Europeo mediante la introducción de un tratamiento a efectos del IVA más beneficioso para aquellos suministros con bajas emisiones de CO₂²².
25. A raíz de los trabajos realizados anteriormente, la Presidencia portuguesa propuso un planteamiento en tres fases basado en la definición de las características que guiarían la inclusión de los bienes y servicios en una lista positiva, la actualización y modernización del anexo III de la Directiva 2006/112/CE y el ámbito de aplicación de los tipos nulos, los superreducidos y las excepciones. El 18 de junio de 2021, el Consejo Ecofin debatió dos aspectos de la reforma propuesta que podrían beneficiarse de la orientación política de los ministros: la cláusula de extinción para los bienes perjudiciales para el medio ambiente y la cuestión de una cláusula de mantenimiento del *statu quo* para que las excepciones existentes que permiten tipos «parking» (tipos reducidos superiores al 12 %), tipos superreducidos y exenciones con deductibilidad del IVA soportado sean accesibles a todos los demás Estados miembros, garantizándose así la igualdad de trato entre ellos.

²⁰ Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1776 de la Comisión, de 9 de octubre de 2019, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común.

²¹ Reglamento (UE) n.º 1209/2014 de la Comisión, de 29 de octubre de 2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 451/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece una nueva clasificación estadística de productos por actividades (CPA) y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3696/93 del Consejo.

²² Véanse también las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2019 sobre la imposición de los productos energéticos, 14861/19.

26. A partir del resultado de los debates sobre la cláusula de mantenimiento del *statu quo*, la Presidencia eslovena trabajó en textos transaccionales teniendo en cuenta las diferentes opiniones expresadas por los ministros. Trató de encontrar un enfoque equilibrado para que todos los Estados miembros pudieran tener igualdad de acceso a las excepciones existentes de los Estados miembros, evitando al mismo tiempo la proliferación de tipos reducidos y exenciones con deductibilidad del IVA soportado, lo que podría erosionar las bases imponibles.
27. En cuanto a la cláusula de extinción, la Presidencia eslovena adaptó la mayor parte de las cláusulas de extinción al Pacto Verde Europeo. La cláusula de extinción para los abonos químicos y los plaguicidas químicos se ajustó ligeramente para tener en cuenta las preocupaciones de algunos Estados miembros con respecto a los pequeños agricultores.
28. La Presidencia también invirtió tiempo en encontrar soluciones para las demás cuestiones técnicas presentes en el texto y en el contenido del anexo III de la Directiva sobre el IVA, es decir, la lista de bienes y servicios a los que pueden aplicarse tipos reducidos.
29. Como resultado de los trabajos técnicos realizados en las videoconferencias informales del Grupo «Cuestiones Fiscales» de los días 15 de julio, 15 de septiembre, 30 de septiembre, 15 de octubre, 25 de octubre y 18 de noviembre y del Grupo de Alto Nivel el 25 de noviembre de 2021, [la Presidencia presentó un texto transaccional al Consejo Ecofin el 7 de diciembre de 2021, con vistas a alcanzar una orientación general sobre la propuesta.]

iii. Comité del IVA

30. 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 Directiva²³ («Directiva del Comité del IVA»). Según la Comisión, la propuesta tiene por objeto establecer una aplicación más uniforme de la legislación de la UE sobre el IVA. Para lograrlo, la Comisión ha propuesto establecer un comité de comitología que ayudaría a la Comisión en la adopción de medidas de aplicación vinculantes mediante votación por mayoría cualificada. En opinión de la Comisión, esto mejoraría la eficiencia de la toma de decisiones y evitaría que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuviera que resolver cuestiones de interpretación con tanta frecuencia.
31. En los debates que el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta) celebró durante el primer semestre de 2021, si bien, en general, los Estados miembros apoyaron el objetivo global de la propuesta, muchas delegaciones manifestaron sus reservas, sobre todo en lo que se refiere a la transferencia de competencias del Consejo a la Comisión y al cambio hacia la votación por mayoría cualificada. En opinión de algunas delegaciones, el actual sistema 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.

²³ 14293/20.

iv. IVA de «compra y donación»

32. El 12 de abril de 2021, la Comisión transmitió al Consejo una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las exenciones relativas a las importaciones y a determinados suministros, por lo que se refiere a las medidas de la Unión de interés público²⁴. El objetivo de la propuesta es establecer una exención del IVA para la Comisión y otros organismos de la UE cuando adquieran bienes y servicios para distribuirlos gratuitamente a los Estados miembros.
33. En los debates mantenidos entre los Estados miembros en las reuniones del Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta) del 14 de abril y el 20 de mayo de 2021, así como en las observaciones remitidas por escrito posteriormente, los Estados miembros manifestaron su inquietud sobre diversas cuestiones. La Presidencia portuguesa presentó dos propuestas transaccionales, la segunda de las cuales se distribuyó para su aprobación mediante procedimiento tácito el 26 de mayo de 2021. El procedimiento tácito no contó con consenso debido a las dudas expresadas por algunos Estados miembros, en particular por lo que respecta al ámbito de aplicación de la propuesta. Tras los debates del Grupo de Alto Nivel, el expediente se remitió al Consejo Ecofin, a través del Coreper, para que mantuviera un debate de orientación sobre la posible reducción del ámbito de aplicación con vistas a una pronta adopción del expediente.
34. Siguiendo las orientaciones facilitadas por los Estados miembros en el Consejo Ecofin del 18 de junio de 2021, la Presidencia portuguesa preparó un tercer texto transaccional con un ámbito de aplicación reducido y lo sometió a un procedimiento tácito informal que concluyó el 26 de junio de 2021 sin observaciones por parte de los Estados miembros. Tras su aprobación por el Comité de Representantes Permanentes el 30 de junio de 2021, el Consejo Ecofin adoptó el texto durante la Presidencia eslovena, el 13 de julio, que se publicó en el Diario Oficial el 15 de julio de 2021²⁵. La Comisión formuló una declaración para su inclusión en las actas del Coreper y del Consejo²⁶.

²⁴ 7749/21.

²⁵ DO L 250 de 15.7.2021, p. 1.

²⁶ 9995/21 ADD 1.

d) Impuestos especiales

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

35. 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)²⁷ (en lo sucesivo, «propuesta de DFE»).
36. 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 tales efectos, 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 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
 - mantener la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros.
37. 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.

²⁷ 10872/21.

38. La propuesta de DFE forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55»²⁸, que aspira a cumplir los ambiciosos objetivos de la UE de 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 consiste en un conjunto de propuestas interconectadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo de garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030 y más allá. El paquete abarca una serie de ámbitos políticos y sectores económicos: clima, energía y combustibles, transporte, edificios, uso de la tierra y silvicultura²⁹.
39. En 2011, la Comisión ya había propuesto revisar la DFE, si bien retiró su propuesta en 2015 tras una serie de debates infructuosos. El 11 de septiembre de 2019, la Comisión publicó un informe³⁰ sobre la evaluación de la DFE, en el que señalaba 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 adoptó unas Conclusiones acerca del marco sobre la imposición de los productos energéticos de la UE³¹, 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 apoyó también una actualización del marco jurídico para la fiscalidad de la energía que contribuyese a la consecución de objetivos políticos de la UE más amplios desde el punto de vista económico y medioambiental. En las Conclusiones se pedía a la Comisión que velase por que sus propuestas se evalúen plenamente según sus costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales. Como preparación de la propuesta de DFE, la Comisión llevó a cabo una consulta pública³².
40. Los días 20 y 21 de julio de 2021, en la reunión informal del Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel), dedicada a los retos futuros en el ámbito de la fiscalidad, las delegaciones ya pudieron manifestar sus valoraciones preliminares del papel que desempeña la fiscalidad en la transición ecológica durante la sesión de trabajo sobre los aspectos fiscales del Pacto Verde.

²⁸ 10849/21.

²⁹ Los avances realizados globalmente en relación con los expedientes del paquete de medidas «Objetivo 55» gestionados por el Consejo Ecofin se recogen en el documento 13850/21, cuyo texto relativo a la DFE es idéntico al del presente informe del Consejo Ecofin dirigido al Consejo Europeo.

³⁰ 12153/19.

³¹ 14608/19.

³² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-public-consultation_es.

El 22 de julio de 2021, la Comisión presentó la propuesta de DFE en el Comité de Representantes Permanentes (2.ª parte).

41. El 9 de septiembre de 2021, se iniciaron los debates técnicos en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta - Impuestos Especiales/Fiscalidad de la Energía). En esta reunión, la Comisión presentó tanto la propuesta como la evaluación de impacto.
42. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 23 de septiembre de 2021, la Presidencia informó a las delegaciones sobre el estado de la cuestión, los trabajos previstos y su intención de avanzar lo máximo posible en este expediente durante su mandato.
43. 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 de todos los artículos finalizó el 24 de noviembre de 2021.
44. El examen de la propuesta brindó a las delegaciones la oportunidad de formular preguntas de aclaración, a las que la Comisión dio respuesta. Se formuló un número considerable de 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 indización, los sectores marítimo y de la aviación, así como los vínculos con otros expedientes del paquete de medidas «Objetivo 55».
45. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 25 de noviembre de 2021, la Presidencia informó a las delegaciones sobre los resultados de los trabajos y los avances en el expediente, también en el contexto del paquete de medidas «Objetivo 55».

e) Impuesto sobre las transacciones financieras (ITF)

46. 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.
47. En la actualidad, diez Estados miembros siguen participando en la cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras: Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal (en lo sucesivo, «los Estados miembros participantes»).

48. Los aspectos principales de las negociaciones en curso en este expediente se resumieron en el anterior informe del Consejo Ecofin al Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales³³.
49. En las Conclusiones que adoptó en su reunión de los días 17 a 21 de julio de 2020³⁴ (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»*. En este sentido, la Comisión ha aclarado³⁵ recientemente que, *«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 internacional en cuestiones fiscales: consideraciones estratégicas

50. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 28 de octubre de 2021, las delegaciones debatieron las consideraciones estratégicas en relación con la continuación de los trabajos en el ámbito de la cooperación administrativa internacional en cuestiones fiscales, también como seguimiento de los debates a este respecto mantenidos durante la Presidencia portuguesa³⁶.

³³ Véanse 8891/20, apartados 67 a 70, y 14863/19, apartados 104 a 110.

³⁴ EUCO 10/20.

³⁵ Véase 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)], Declaración de la Comisión sobre el establecimiento de un recurso propio basado en el impuesto sobre las transacciones financieras.

³⁶ 9970/21, apartados 81 a -82.

51. Un marco preciso y operativo para dicha cooperación sigue siendo una de las principales salvaguardias y herramientas para que la recaudación de los ingresos pueda hacerse en tiempo oportuno y de manera eficiente así como para prevenir el fraude fiscal y la planificación fiscal abusiva. Esto resulta especialmente pertinente dada la necesidad de que recuperación de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 se produzca lo antes posible y porque la dimensión internacional es cada vez más inherente a las actividades económicas de los ciudadanos y las empresas de la UE.
52. En este contexto, es importante recordar que el Consejo estima esencial que la UE siga fijando el orden del día del esfuerzo mundial por reducir el fraude fiscal, la evasión y la elusión fiscales transfronterizos por medio de la cooperación administrativa³⁷.
53. El marco de cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad se reforzará tanto a escala de la UE como a escala mundial, y es también probable que los acuerdos celebrados entre los Estados miembros y jurisdicciones no pertenecientes a la UE evolucionen con el tiempo.
54. Debe garantizarse la continuidad del flujo de información fiscal, ya que de otro modo cabría el riesgo de desperdiciar años de complicada labor técnica y política a escala internacional, que apenas acaba de empezar a dar los frutos deseados para alcanzar este importante objetivo de interés público general.
55. Al tiempo que se garantiza un funcionamiento adecuado del sistema de intercambio internacional de información con fines fiscales, sigue siendo necesario calibrar adecuadamente los derechos y obligaciones de los contribuyentes: toda restricción debe cumplir los requisitos de necesidad y proporcionalidad y seguir respetando en esencia los derechos y libertades fundamentales, también en lo que respecta a los intercambios con terceros países.
56. Deben proseguirse los trabajos técnicos en pos de una utilización más eficiente y mejor orientada de la información recopilada a través de la cooperación administrativa.

³⁷ Conclusiones del Consejo, de 29 de mayo de 2020, sobre la evolución futura de la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad en la UE (8482/20, apartado 11).

57. Con el fin de garantizar los avances en la realización de los trabajos y la consecución de los objetivos mencionados en los apartados 54, 55 y 56 del presente informe, podrían organizarse reuniones de expertos en el Grupo «Cuestiones Fiscales» del Consejo o, si procede, en los grupos de expertos de la Comisión, aprovechando los conocimientos especializados necesarios en los ámbitos pertinentes. De este modo se impulsaría cuando fuese necesario, de manera equilibrada y eficiente, la elaboración de unas normas mínimas comunes, tanto en la UE como a escala internacional.
58. En este sentido, los Estados miembros y la Comisión deben permanecer en estrecho contacto, para intercambiar periódicamente información actualizada sobre estos asuntos en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel) y con vistas a que el Consejo formule nuevas orientaciones, según proceda.
59. Se espera que la Comisión presente, en 2022, una propuesta legislativa sobre una nueva revisión de la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad en lo que concierne al intercambio de información sobre criptoactivos y los acuerdos tributarios previos con particulares con grandes patrimonios.

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

60. En la reunión del Grupo de Alto Nivel celebrada el 23 de septiembre, la Comisión informó a las delegaciones sobre:
- a) los trabajos en curso en el comité mixto sobre la base del 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 añadido³⁸;
 - b) los aspectos relativos al IVA en 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 derechos³⁹;
 - c) la fase inicial de los contactos preliminares con las autoridades de Australia, Canadá y Japón, por lo que respecta a las posibilidades de seguir trabajando en pos de una cooperación administrativa en el ámbito del IVA;

³⁸ DO L 195 de 1.8.2018, p. 3.

³⁹ DO L 149 de 30.4.2021, p. 10.

d) las negociaciones en curso con las autoridades de la República Popular China, con vistas a celebrar un memorando de entendimiento no vinculante (posible futuro marco de cooperación administrativa entre la UE y ese país en el ámbito del IVA)⁴⁰.

61. 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 memorando de entendimiento antes mencionado) 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. Asimismo, 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 pautas relativas a los instrumentos no vinculantes⁴¹. Esas pautas 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 su denominación o forma. Se entiende que la Comisión seguirá informando periódicamente a los Estados miembros sobre los avances de estas negociaciones (también sobre cualquier otro contacto con países no pertenecientes a la UE sobre esta materia) y volverá a dirigirse al Consejo al término de las negociaciones para solicitar, de conformidad con el Derecho de la Unión, que el Consejo autorice la firma del instrumento no vinculante en nombre de la Unión.

⁴⁰ El 10 de marzo de 2021, el Consejo aprobó, con una serie de observaciones (CM 1978/21 LIMITE, con más detalle en ST 6351/21 LIMITE), que la Comisión entablara negociaciones con las autoridades de la República Popular China, con vistas a la celebración de un memorando de entendimiento no vinculante.

⁴¹ 15367/17.

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)

62. El Grupo «Código de Conducta» (Grupo principal) mantuvo videoconferencias informales el 5 de julio, el 21 de septiembre, el 12 de octubre y el 22 de noviembre de 2021; los Subgrupos «Aspectos Internos»/«Aspectos Externos» celebraron videoconferencias informales los días 18 y 29 de octubre y 12 y 16 de noviembre de 2021. Asimismo, los consejeros o agregados fiscales se reunieron los días 8 de julio, 8, 13, 16, 20 y 24 de septiembre y 17 de noviembre de 2021 para debatir los documentos EU-RESTREINT relacionados con la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. Está prevista otra reunión de los consejeros o agregados fiscales en diciembre al objeto de preparar los debates para la próxima actualización de la lista, en febrero de 2022.
63. El Consejo Ecofin aprobó la revisión semestral de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales el 5 de octubre de 2021, que se publicó en el Diario Oficial el 12 de octubre de 2021⁴².
64. A raíz del cuestionario sobre las medidas defensivas contra países incluidos en la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, la Comisión presentó al Grupo un resumen de la aplicación por los Estados miembros de las directrices de 2019 sobre las medidas defensivas⁴³. Las delegaciones apoyaron la intención de seguir trabajando en el ámbito de las medidas defensivas, en particular que se evalúe la aplicación de las directrices.
65. La Presidencia eslovena, en coordinación con la presidencia del Grupo «Código de Conducta», prosiguió el debate sobre la revisión del mandato de dicho Grupo con el fin de abarcar también aspectos de los regímenes tributarios que sean de aplicación general y que puedan tener efectos perniciosos. [El Código de Conducta revisado sobre la Fiscalidad de las Empresas fue aprobado por el Consejo el xxxx].

⁴² DO C 413 I de 12.10.2021, p. 1.

⁴³ 14114/19.

b) Evolución de la situación internacional

66. El Grupo de Alto Nivel recibió información periódica sobre 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 un debate informal a nivel ministerial celebrado en septiembre, contribuyeron en gran medida al acuerdo final en el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20.
67. Las cuestiones relacionadas con la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras de los Estados Unidos (FATCA) se pusieron en conocimiento de las delegaciones en julio de 2021, cuando la Presidencia eslovena informó al Grupo de Alto Nivel sobre el estado de la cuestión. Más adelante ese mismo mes, partiendo de los progresos realizados durante los mandatos de la Presidencia anterior, la Presidencia eslovena celebró una videoconferencia informal con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos sobre la FATCA, centrada en la reciprocidad del intercambio de información en el marco de los acuerdos intergubernamentales de la FATCA y en las cuestiones de los estadounidenses accidentales, entre ellas la obtención de más orientaciones del Tesoro y del Servicio de Ingresos Internos de los Estados Unidos para evitar el cierre de cuentas bancarias de estadounidenses accidentales en la UE. En septiembre, la Presidencia eslovena informó al Grupo de Alto Nivel sobre esta reunión. Continúan los contactos con las autoridades de los Estados Unidos y se prevén nuevas reuniones informales con los homólogos estadounidenses.
68. 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». El procedimiento sistemático de plantear estos casos a los expertos fiscales, con el respaldo de la Secretaría General, siguió garantizando que los Estados miembros sean advertidos oportunamente, en particular de las negociaciones sobre acuerdos entre la UE y terceros países. Entre las cuestiones que supervisa el Grupo de Alto Nivel se encuentran las actuaciones consecutivas al informe de 2020 de la Autoridad Europea de Valores y Mercados en relación con los mecanismos de reclamación de retención de devoluciones fiscales y los acuerdos «cum-cum» y «cum-ex», la Comunicación de la Comisión titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía»⁴⁴, el paquete de lucha contra el blanqueo de capitales de julio de 2021 y la situación de la Directiva sobre la publicación de información desglosada por país (PIDP).

⁴⁴ 12682/21.