

Los Desafíos de la Agenda Fiscal Europea 2022: avances en la propuesta de la imposición mínima global de las grandes empresas y otras medidas en el horizonte



Cástor Garate
Socio de Fiscalidad Internacional EY
Abogados

Ramón Palacín
Socio director EY Abogados

José Manuel Calderón
Consejero Académico EY Abogados

Rocío Reyero
Socia directora EY Tax Europe West

A través de esta alerta damos cuenta de los más recientes avances y desarrollos que se han producido en la “agenda fiscal europea”, al hilo de la reunión del ECOFIN de 15 de marzo de 2022 (imposición mínima de las grandes empresas y Ajuste de Carbono en frontera) y de la publicación del programa de acción fiscal de la Comisión UE para 2022.

La agenda fiscal europea, en línea con la propia agenda fiscal internacional, revela que estamos en un momento de gran actividad pre-legislativa, considerando el amplio número de propuestas de medidas de reforma fiscal que se están presentando. Adicionalmente, destacamos el alto impacto transformador de los “pilares” del sistema fiscal internacional y del marco de la imposición corporativa de las grandes empresas que puede resultar del desarrollo e implementación a corto y medio plazo de tales medidas a escala europea, nacional e internacional.

La reunión del ECOFIN de 15 de marzo 2022: el avance de la imposición mínima en la UE.

Los ministros de Finanzas de la UE, en reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN, por sus siglas en inglés) del pasado 15 de marzo, discutieron la propuesta de Directiva para garantizar una tributación mínima global para las multinacionales en el ámbito de la UE¹ (Directiva del Pilar 2 o la Directiva).

Con carácter previo a la reunión, la Presidencia francesa hizo pública una nueva propuesta de compromiso que perseguía resolver los tres aspectos controvertidos que dificultaban aspirar a la necesaria unanimidad en la reunión. Los tres aspectos eran: (i) el plazo (muy corto) para la implementación efectiva de la nueva regulación, (ii) la obligación de introducir las nuevas reglas de imposición mínima en países que cuentan con muy pocas cabeceras de grupos multinacionales afectados, y (iii) la aprobación conjunta de las nuevas reglas de Pilar 1 y Pilar 2.

Las nuevas condiciones propuestas por la Presidencia francesa encontraron un apoyo amplio de los ministros de Finanzas, de forma que de los 8 Estados miembro que mostraron reservas en reuniones anteriores del ECOFIN, solo 4 (Estonia, Malta, Polonia y Suecia) las mantuvieron y no mostraron su acuerdo para la adopción de la Directiva. Destacamos la posición de la ministra española, que intervino en primer lugar y manifestó un apoyo rotundo a la propuesta.

Así, la Presidencia francesa se mostró confiada en que se logrará la unanimidad en la siguiente reunión prevista para el próximo 5 de abril.

Por otro lado, la Comisión Europea ha publicado recientemente el Plan de gestión para 2022 de los distintos departamentos de la Comisión, entre los que se incluye el Departamento General de Fiscalidad y Unión Aduanera, reflejando una respuesta congruente a nivel organizativo para dar respuesta a los grandes retos fiscales que se nos avecinan.

Antecedentes

El pasado 22 de diciembre de 2021, la Comisión Europea publicó la propuesta de Directiva del Pilar 2. Las reglas propuestas eran consistentes con el acuerdo alcanzado por el Marco Inclusivo el 8 de octubre de 2021 y seguían fielmente las *Model Rules* publicadas por la OCDE el 20 de diciembre de 2021.

En la reunión del ECOFIN del 18 de enero de 2022, los ministros de Finanzas discutieron la propuesta de Directiva del Pilar 2. En general, los Estados miembro mostraron apoyo y confirmaron el carácter prioritario de esta iniciativa y la urgencia para trasponer las nuevas reglas de la fiscalidad corporativa internacional. Sin embargo, 8 Estados miembros también expresaron preocupaciones en relación con el ambicioso plazo establecido para su implementación, la complejidad de las reglas, el necesario vínculo entre las iniciativas del Pilar 1 y del Pilar 2 y la aplicación de las reglas a los grupos exclusivamente domésticos.

El 14 de marzo de 2022, la OCDE hizo públicos los esperados Comentarios, junto con ejemplos ilustrativos, para una adecuada comprensión de las complejas *Model Rules* del Pilar 2. Ese mismo día, la OCDE también lanzó un proceso de consulta pública sobre el

Marco de Implementación buscando las contribuciones de los diferentes grupos de interés sobre cuestiones relevantes de administración, operación, *compliance* y la adecuada coordinación de las reglas. El plazo máximo para dar comentarios es el 11 de abril de 2022.

Los debates y resultado de la reunión ECOFIN del 15 de marzo

En la reunión del ECOFIN de 15 de marzo no se consiguió la unanimidad, pero sí avances tangibles en la formación de un consenso para aprobar la propuesta de Directiva.

En particular, en la reunión se solicitó a los ministros de Finanzas que expresaran su posición sobre la nueva propuesta de compromiso emitido por la Presidencia francesa (*Interinstitutional file* 2021/0433(CNS)) antes de la reunión. La nueva propuesta tenía como objetivo resolver las cuestiones pendientes planteadas por algunos Estados miembro, las más importantes de las cuales se relacionan con el plazo de implementación, el vínculo del Pilar 2 con el Pilar 1 y la inclusión obligatoria de grupos nacionales en el ámbito de aplicación de la Directiva. La propuesta de compromiso incluye novedades técnicas relevantes cuyo análisis excede el alcance de esta alerta.

De acuerdo con la nueva propuesta de compromiso se fija la fecha límite para la implementación del IIR (*income inclusion rule*) el 31 diciembre 2023, de manera que tal medida de imposición mínima aplicaría a partir de FYs iniciados a partir de tal fecha (normalmente FYs iniciados a partir de 1 de enero 2024). La otra "*charging provision*" (regla de pagos infragravados, UTPR), en principio, aplicaría a partir de 31 diciembre de 2024.

El hecho de que se haya aceptado un cierto diferimiento temporal (1 año) para la aplicación de las medidas de tributación mínima global, hace que sea efectivamente factible que se produzca la aprobación de la Directiva del Pilar 2 durante 2022. Y ello porque esta era una de las principales objeciones invocadas por los Estados miembro reticentes. Estos argumentaban que puede carecer de sentido aprobar una Directiva de este alcance en un momento como tan delicado desde el punto de vista geopolítico como el actual y considerando que el marco de reglas técnicas de las medidas del Pilar 2 todavía está siendo desarrollo por la OCDE.

Por otro lado, algunos Estados miembro han reclamado la necesidad de vincular jurídicamente la aprobación de las medidas del Pilar 1 y 2. No obstante, la Presidencia francesa parece estar dispuesta a incorporar alguna cláusula que satisfaga tal posición y se establezca algún tipo de vinculación a nivel UE en relación con la implementación de las medidas de los dos Pilares. Cuestión distinta es que las medidas del Pilar 1 terminen de cristalizar ante la incertidumbre generada en países críticos para que funcione el "sistema" como sería el caso de EE.UU, que todavía no ha logrado la reforma de su medida de imposición mínima para alinearla con las *Model rules* (GILTI conformity).

De acuerdo con la propuesta de compromiso, se permitiría que los Estados miembros que tuvieran menos de 10 "matrices últimas" (*Ultimate Parent Companies*) comprendidas en el ámbito de aplicación de las *Model Rules* puedan optar por no aplicar las *charging provisions* (IIR & UTPR) durante un plazo de 5 años, contado a partir del 31 de diciembre de 2023. Esta medida de "*temporary-opt out*" no impediría que el resto de Estados miembro (y países terceros) aplicaran su IIR & UTPR.

Asimismo, se asigna al Consejo, previa propuesta de la Comisión, la competencia para determinar de forma unánime qué medidas adoptadas por países terceros tienen la calificación de medida equivalente a un “*qualified IIR*”. Esta calificación resulta clave a efectos de la aplicación de medidas (IIR & UTPR) por parte de los Estados miembros respecto de las entidades que forman parte de un grupo multinacional con cabecera en un Estado tercero; por ejemplo, un caso especialmente relevante para la UE (donde están localizadas un buen número de filiales americanas) sería la equivalencia del GILTI americano (*GILTI conformity*).

En suma, la reunión del ECOFIN del 15 de marzo 2022 evidenció cómo en la UE la propuesta de Directiva para la implementación del Pilar 2 sigue avanzando y se está fraguando un alto nivel de consenso político y técnico que hace previsible una aprobación durante 2022, con efectos a partir de 1 enero de 2024.

Sin embargo, cuatro Estados miembro todavía expresaron algunas reservas y no estuvieron de acuerdo con la adopción de la Directiva en esta reunión. En particular:

- ▶ Estonia considera que aún deben abordarse algunos detalles técnicos para que pueda mantener su actual sistema fiscal en el ámbito corporativo como pilar de atracción de inversión y para evitar una carga administrativa desproporcionada para las jurisdicciones pequeñas.
- ▶ Malta reiteró la necesidad de que se aborden los Pilares 1 y 2 como un paquete único y por tanto tramitados de forma simultánea. Para ello, valoró positivamente el aplazamiento de 1 año propuesto. En todo caso, su mayor preocupación se centra en que es un Estado con muy pocas multinacionales y el coste de cumplimiento sería enorme, de forma que manifestaba que no debería haber obligación de introducir las reglas en todas las circunstancias, en particular no para las jurisdicciones más pequeñas.
- ▶ Polonia también manifestó que la solución propuesta por la OCDE exige la implementación del Pilar 1 y el Pilar 2 como paquete único y que es necesario seguir trabajando para obtener una garantía legalmente vinculante sobre el vínculo entre los dos pilares. Las reticencias también tienen que ver con la potencial pérdida de competitividad fiscal.
- ▶ Suecia considera que es demasiado pronto para acordar un enfoque general en la UE dado que el trabajo técnico sobre el marco de implementación aún está en curso a nivel de la OCDE.

Conclusiones

La Presidencia francesa tiene como objetivo la adopción formal de la Directiva durante el próximo ECOFIN el 5 de abril de 2022. Dado que el Parlamento Europeo tiene una función consultiva, solo tendrá que dar su opinión para que se complete el proceso de adopción. Se espera tal opinión en abril. Una vez adoptada, los Estados miembros transpondrán las disposiciones de la Directiva antes del 31 de diciembre de 2023 y luego aplicarán estas disposiciones para los ejercicios fiscales que comiencen a partir del 31 de diciembre de 2023, excepto la UTPR, que se aplicaría para los ejercicios fiscales que comiencen a partir del 31 de diciembre de 2024.

En nuestra opinión, los debates durante la reunión del ECOFIN marcan un avance tangible en el camino hacia un acuerdo en la UE sobre la Directiva del Pilar 2. En sus conclusiones, la Presidencia francesa afirmó que debería ser factible finalizar las negociaciones y llegar a un acuerdo durante la reunión del ECOFIN del 5 de abril.

Otros países no europeos (EE.UU., Reino Unido, Suiza, Hong Kong, Singapur, Japón) se están moviendo en la misma dirección que la mayoría de los Estados miembros. De esta forma, todo apunta a que las medidas de tributación mínima terminarán cristalizando en los próximos meses. Es cierto, sin embargo, que otra serie de países (Latam, Asiáticos y Africanos) no se estarían moviendo sincrónicamente en esta dirección, por diferentes razones, lo cual requiere considerar las consecuencias que resultan de tal asimetría fiscal internacional.

Las empresas afectadas deben aprovechar este año adicional para prepararse adecuadamente ante los profundos cambios que se avecinan. En particular, recomendamos (i) hacer seguimiento de las evoluciones legislativas, (ii) identificar las áreas de mayor sensibilidad, (iii) modelizar impacto y (iv) analizar opciones para lograr una estabilidad o al menos previsibilidad del tipo efectivo global (lo cual va a ser un reto), evitar salidas descontroladas de caja, y controlar los riesgos fiscales.

Adicionalmente, será necesario que las funciones fiscales se preparen para un “*GloBE tax compliance*” que constituirá todo un desafío para las grandes empresas, dada la compleja mecánica aplicativa de estas medidas en un contexto regulatorio muy dinámico, donde esta gran reforma fiscal global converge con otras reformas en curso. Tales reformas están propiciando una transformación de los modelos operativos y de las cadenas de valor de las grandes empresas, tan afectadas por la nueva geopolítica, que posee su correlativa dimensión fiscal, la cual debe ser analizada holísticamente considerando la reforma fiscal global (BEPS 2.0) en el propio contexto geográfico y operativo de cada grupo de empresas, ya que de otro modo podrían generarse no sólo ineficiencias sino riesgos fiscales de cierta consideración.

Entre las principales líneas de reforma en curso, destacaríamos la digitalización y la descarbonización, que también tuvo un protagonismo relevante en la reunión del ECOFIN del 15 de marzo, tal como desarrollamos a continuación.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

El segundo gran tema de política fiscal que se abordó en la reunión del ECOFIN de 15 de marzo se refiere al ajuste (fiscal) sobre carbono en frontera. En esta cumbre se logró la aprobación del “enfoque general” en relación con la configuración del ajuste de carbono en

frontera, que resulta una pieza clave para lograr los objetivos de descarbonización y prevención de la fuga de carbono en la UE (*Fit for 55 package*).

No obstante, la aprobación final del CBAM todavía requiere lograr el consenso con el Parlamento UE y coordinar tal medida con la modificación de la Directiva de Derecho de Emisiones, por no mencionar la realización de negociaciones con otros países en relación con la equivalencia de sus medidas y certificados de *carbon pricing*.

La Agenda Fiscal de la Comisión UE 2022: nuevo Plan de gestión de los departamentos de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión UE para 2022

La Comisión Europea publicó recientemente el Plan de gestión para 2022 de los distintos departamentos de la Comisión². Los planes son elaborados anualmente por cada departamento para definir sus principales actividades para el año siguiente y explicar cómo contribuirán a los objetivos definidos.

Destacamos cómo la organización interna de la Comisión estaría alineada y sería congruente con la determinación mostrada en la reunión del ECOFIN para la consecución efectiva de los grandes retos descritos en los párrafos anteriores de esta Alerta. Así, los planes publicados incluyen el plan de gestión de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG TAXUD)³, que identifica las siguientes prioridades principales:

- ▶ Destaca la puesta en marcha de la reforma del impuesto de sociedades en la UE, tras el histórico acuerdo internacional de la OCDE/G20, de 8 de octubre de 2021 (BEPS 2-0). Así, el desarrollo de un marco fiscal para las empresas que sea sólido, eficiente y justo, y que genere ingresos sostenibles y propicie un crecimiento sostenible, en consonancia con la Comunicación "*La fiscalidad de las empresas en el siglo XXI*", se considera una línea de trabajo principal para la Comisión UE.
- ▶ Igualmente, la Comisión propondrá nuevas iniciativas fiscales de la UE para reducir los costes de cumplimiento, apoyar a las empresas y fomentar la inversión productiva y el espíritu empresarial.
- ▶ En tercer lugar, la Comisión desarrollará medidas fiscales consistentes con los objetivos del "*Green Deal*" de la UE, trabajando para la rápida adopción de la Directiva revisada sobre la fiscalidad de la energía y las propuestas del mecanismo de ajuste en la frontera del carbono.
- ▶ En cuarto lugar, estaría el objetivo de la reforma de la Unión Aduanera para que sea más eficaz, ágil y más avanzada tecnológicamente, preparada para los retos del futuro. Se trataría también de aumentar las sinergias y la eficiencia de las aduanas y explotar su cooperación con otras autoridades fiscales, para mejorar los controles fronterizos y facilitar el comercio.

En cuanto a la aplicación de la reforma de la imposición corporativa, la dirección de la DG TAXUD señala varias propuestas que se presentarán a lo largo de 2022:

- ▶ Una nueva propuesta de transparencia que exige a determinadas multinacionales que publiquen su tipo impositivo efectivo.

- ▶ Una propuesta para corregir el actual sesgo de la deuda (*debt bias*) en el impuesto de sociedades proponiendo una desgravación de los fondos propios (DEBRA).
- ▶ Un nuevo procedimiento/marco europeo para las retenciones en la fuente de la UE sobre determinadas rentas (dividendos, intereses y cánones), para reducir el riesgo de doble imposición, para disminuir los costes de cumplimiento y para fomentar la inversión transfronteriza en la UE⁴.
- ▶ También se señala que la DG TAXUD presentará una propuesta para la aplicación del acuerdo global de la OCDE sobre reasignación de derechos de imposición (Pilar 1) a nivel de la UE, una vez firmado el convenio multilateral de la OCDE sobre esta materia.
- ▶ Cabría añadir también como en la agenda fiscal de la Comisión está prevista para el año 2023 la presentación de una propuesta de Directiva sobre un marco europeo común en materia de fiscalidad corporativa (*Business in Europe: Framework for Income Taxation or BEFIT*)⁵.

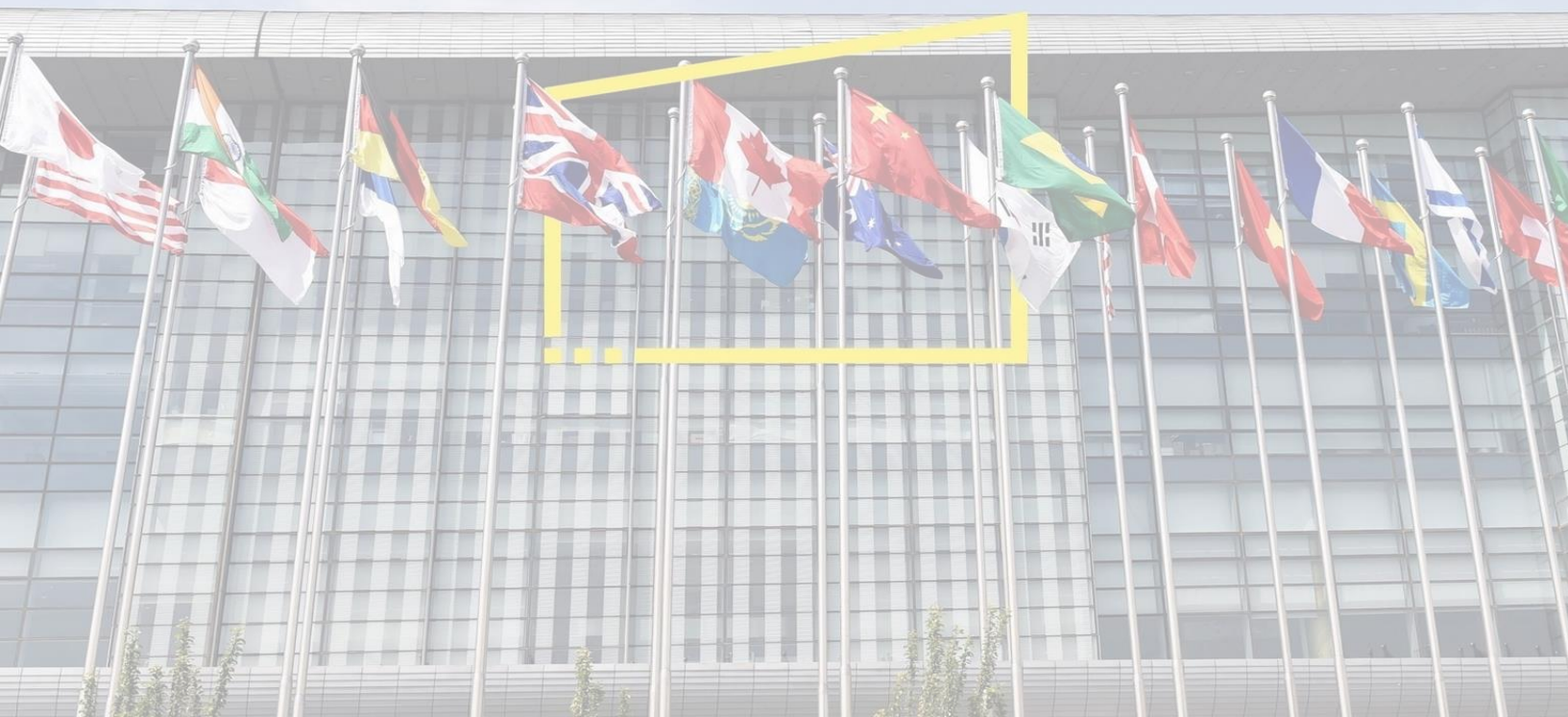
En suma, la agenda fiscal internacional y europea para los próximos años se presenta repleta de retos y cambios que pueden transformar el marco fiscal europeo y nacional, y que sin duda pueden requerir el correspondiente análisis, seguimiento y respuesta por parte de la función fiscal de las empresas potencialmente afectadas.

Cómo EY puede ayudar

EY cuenta con equipos multidisciplinares y opera a escala global, contando con las capacidades y medios humanos y tecnológicos para llevar a cabo análisis, modelizaciones de impactos de las distintas reformas que se están desarrollando en las diferentes jurisdicciones donde realizan su actividad económica los grupos de empresas que operan a escala internacional, pudiendo aportar soluciones ex ante o gestión ex post del cada vez más complejo cumplimiento tributario internacional (incluyendo el “*GloBE tax compliance*”), así como desarrollar distintas estrategias de gestión de controversias fiscales que pueden surgir en este desafiante contexto.

Puedes consultar las últimas [alertas fiscales y legales](#) en nuestro [Centro de Estudios EY](#)

¡[Suscríbete](#) a las newsletters de EY para mantenerte actualizado!



Para cualquier información adicional, contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Cástor Garate

Castor.garatemutiloa@es.ey.com

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.

© 2022 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

ey.com/es

Twitter: [@EY_Spain](https://twitter.com/EY_Spain)

LinkedIn: [EY](https://www.linkedin.com/company/ey)

Facebook: [EY Spain Careers](https://www.facebook.com/EYSpainCareers)

Google+: [EY España](https://www.google.com/+EYSpain)

Flickr: [EY Spain](https://www.flickr.com/photos/ey/)

Notas

- ¹ Propuesta de Directiva, presentada por la Comisión UE, el 22 de diciembre de 2021, para garantizar la implementación en la UE del acuerdo global de una imposición mínima sobre los grupos multinacionales (COM(2021) 823 final).
- ² *EU Commission Management Plan 2022*, DGFIN, Ref.Ares (2022)457111-20/01/2022.
- ³ *EU Commission Management Plan 2022*, DG Taxation and Customs Union, Ref.Ares (2022)325279-16/01/2022.
- ⁴ Esta propuesta responde a una solicitud cursada por el Parlamento Europeo en su informe: *Report on a European Withholding Tax Framework*, 2021/2097(INI), 1.2.2022, A9-0011/2022.
- ⁵ EU Commission, *Business Taxation for the 21st Century*, Brussels, 18.5.2021, COM(2021) 251 final.