

Bruselas, 17.6.2015
COM(2015) 302 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco
ámbitos de actuación fundamentales**

{SWD(2015) 121 final}

Introducción

En la actualidad, la prioridad de la UE es promover un crecimiento sostenible y la inversión en un mercado único más justo y más profundo. Europa necesita un marco para una imposición justa y eficaz de los beneficios empresariales con el fin de distribuir las cargas fiscales de manera equitativa, promover el crecimiento sostenible y la inversión, diversificar las fuentes de financiación de la economía europea y reforzar su competitividad.

La fiscalidad de las empresas es un elemento esencial de un sistema fiscal equitativo y eficaz, constituye una fuente importante de ingresos para los Estados miembros y desempeña un papel importante en las decisiones comerciales de las empresas, por ejemplo en relación con las inversiones y las actividades de investigación y desarrollo.

Las normas actuales en materia de fiscalidad de las empresas ya no se ajustan al contexto moderno. Los ingresos de las empresas se gravan a escala nacional, pero el entorno económico se ha hecho más globalizado, móvil y digital. Los modelos de actividad y las estructuras de las empresas se han vuelto más complejos, con lo que es más fácil trasladar beneficios. Esto ha hecho más difícil determinar qué país se supone que debe gravar la renta de una empresa multinacional.

Algunas empresas están aprovechando esta situación para reorientar artificialmente los beneficios a los países con la fiscalidad más baja y reducir al mínimo su contribución fiscal global. Ha causado malestar social el hecho de que algunas multinacionales rentables pagan muy pocos impuestos sobre sus beneficios, mientras que muchos ciudadanos se ven fuertemente afectados por los esfuerzos de ajuste presupuestario. Esta percepción de falta de equidad amenaza el contrato social entre los Gobiernos y los ciudadanos, y puede incluso afectar al nivel general de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Existe una necesidad urgente de combatir estas prácticas fiscales abusivas de algunas empresas y revisar las normas sobre el impuesto de sociedades a fin de luchar mejor contra la planificación fiscal agresiva.

Al mismo tiempo, otras empresas siguen estando sometidas a la doble imposición de su renta por varios Estados miembros. Unas normas tributarias complejas y opacas, son ineficaces; ponen a las pequeñas empresas, que son la espina dorsal de la economía europea, en una situación de desventaja, y crean incertidumbre, cuando lo que las empresas necesitan para invertir es claridad jurídica. Incrementar la ya elevada presión fiscal sobre el trabajo obstaculiza el crecimiento. Los sistemas fiscales que favorecen la financiación mediante deuda respecto de la financiación mediante fondos propios disuaden a las empresas de construir una sólida base de fondos propios y acudir a los mercados de capitales.

La actual falta de coordinación existente entre los Estados miembros en materia de fiscalidad de las empresas crea obstáculos para las empresas que operan en el mercado único, ya que se enfrentan a 28 sistemas diferentes de imposición de las sociedades, lo que genera costes considerables para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y pesadas cargas administrativas que son perjudiciales para la competitividad europea. Esta situación también permite a las empresas aprovecharse de los desajustes. La intensa competencia por bases imponibles móviles ha creado nuevas oportunidades para los planificadores fiscales agresivos, mientras que otras empresas siguen sometidas a una doble imposición.

El 18 de marzo, la Comisión propuso un paquete de medidas destinadas a crear una mayor transparencia en la fiscalidad de las empresas en la UE. La presente Comunicación expone un enfoque europeo más global de la fiscalidad de las empresas.

Retos y objetivos

Contexto histórico

Los sistemas de imposición de las sociedades vigentes en la actualidad se concibieron, en gran medida, a raíz de la Primera Guerra Mundial. En aquel momento, las empresas multinacionales eran en su mayoría empresas industriales que vendían productos tangibles. Los modelos empresariales se hallaban muy descentralizados, con procesos de producción claramente divididos entre empresas matrices y filiales. Esto hacía relativamente fácil aplicar la imposición en origen, que significa que los beneficios son gravados allí donde se obtienen. A fin de garantizar una distribución justa de los ingresos fiscales entre países, y evitar la doble imposición, se establecieron precios de transferencia basados en el principio de plena competencia. Este principio garantizaba que el precio de las operaciones intragrupo correspondía a precios comparables en el mercado, proporcionando así un medio preciso de reparto de los beneficios dentro de una empresa multinacional. Para resolver los conflictos transfronterizos en materia de fiscalidad de las empresas, se prefirieron los tratados bilaterales a un enfoque multilateral.

En términos generales, este marco internacional para la fiscalidad de las empresas dio buenos resultados en una época de actividad transfronteriza más escasa y unos modelos empresariales tradicionales. Solo cuando la economía evolucionó y el comercio se hizo más mundializado empezaron a aparecer fisuras en el sistema.

En la UE, el debate en torno a la fiscalidad de las empresas se inició a partir de los años sesenta, al llevar la integración económica y política a una intensificación de las actividades transfronterizas. Los problemas que pueden obstaculizar el desarrollo del mercado único, tales como la doble imposición, cobraron importancia. Desde principios de los años noventa, se centró la atención en la prevención de tales obstáculos fiscales, adoptándose a tal fin la Directiva sobre sociedades matrices y filiales¹ y la Directiva sobre intereses y cánones².

Durante muchos años, el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas, no vinculante, se ha considerado un instrumento eficaz para abordar la competencia fiscal en el mercado único. Sin embargo, como la planificación fiscal de las empresas es cada vez más sofisticada y la competencia entre Estados miembros se ha intensificado, las herramientas para garantizar una competencia fiscal leal dentro de la UE han alcanzado sus límites.

¹ Directiva 90/435/CEE del Consejo de 23 de julio de 1990 relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, derogada por la Directiva 2011/96/CE del Consejo, de 30 de noviembre de 2011.

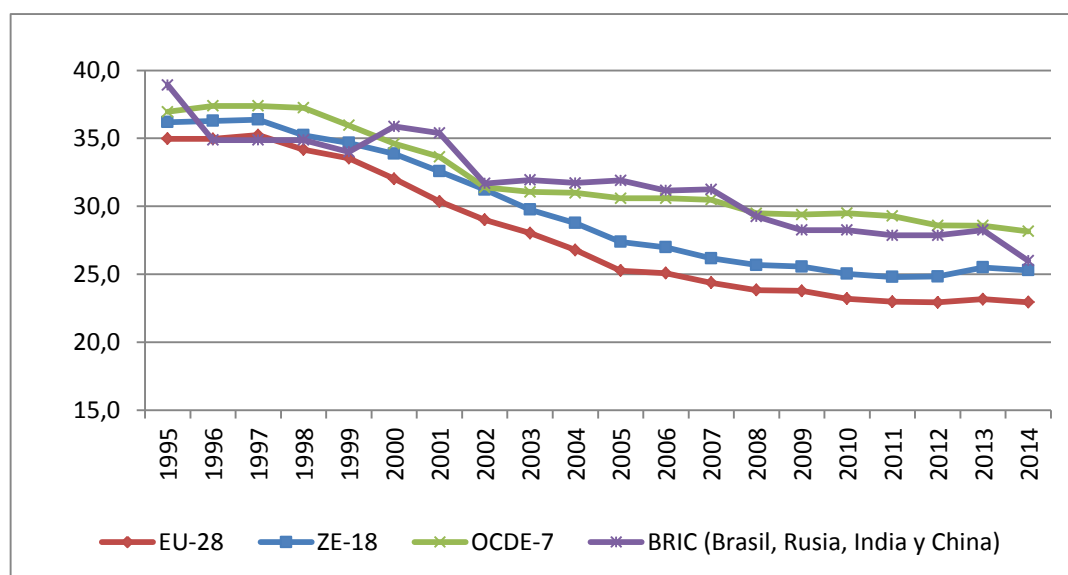
² Directiva 2003/49/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados.

Contexto económico

La competencia perjudicial en el ámbito de la fiscalidad de las empresas se ha convertido en un fenómeno a escala mundial³. Las diferencias existentes entre países en materia de fiscalidad de las empresas constituyen el principal factor desencadenante del traslado de beneficios de las empresas.

El mercado único ofrece ventajas únicas a los ciudadanos y a las empresas. Ha aumentado el bienestar bajando los precios y aumentando las posibilidades de elección. Ha ayudado a las empresas a acceder a mercados más amplios, aprovechar nuevas fuentes de financiación y repartir sus actividades en función de sus necesidades económicas. No obstante, la coexistencia de 28 sistemas fiscales diferentes en un mercado integrado también ha originado una fuerte competencia fiscal entre los Estados miembros. Como consecuencia de ello, los Estados miembros han reducido progresivamente los tipos de su impuesto de sociedades, con el fin de proteger sus bases imponibles y atraer inversiones extranjeras directas. El gráfico 1 muestra que, en general, la disminución de los tipos impositivos legales es particularmente pronunciada en la zona del euro y en la UE en su conjunto, donde los principios de libre circulación en el mercado único permiten una mayor movilidad de las bases imponibles y de los beneficios.

Gráfico 1: Tipos legales del impuesto de sociedades (1995-2014)



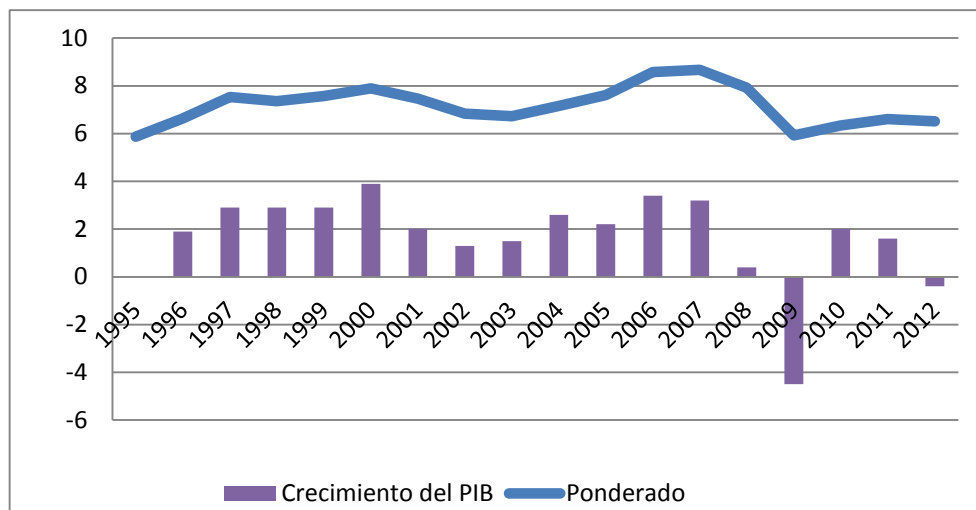
Tal como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2015, la ampliación de las bases imponibles, la simplificación y el aumento de la transparencia pueden contribuir a aumentar la eficiencia del sistema tributario, mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y facilitar la lucha contra la planificación

³ La dimensión mundial, puesta de manifiesto por los profundos trabajos realizados en la OCDE y el G-20, se presenta en detalle en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

fiscal agresiva⁴. En realidad, si bien la mayoría de los Gobiernos han ampliado la base fiscal para compensar, al menos en parte, la reducción de los tipos, algunos de ellos ofrecen regímenes o resoluciones tributarias específicos que permiten aplicar tipos considerablemente inferiores a determinadas categorías de ingresos o empresas. Por otra parte, la mayoría de los sistemas de imposición de la renta de las sociedades favorecen la financiación mediante deuda en lugar de la financiación mediante fondos propios, al autorizar la deducibilidad de los pagos de intereses y no conceder un trato similar a la financiación mediante acciones. Esto puede llevar a una excesiva dependencia de las empresas respecto de la deuda, lo que podría limitar las inversiones.

A pesar de que han disminuido los tipos del impuesto de sociedades, la fiscalidad de las empresas sigue siendo una fuente importante de ingresos para cada Estado miembro. En 2012, el 6,5 % de los ingresos fiscales de EU-27 (el 2,6 % del PIB) procedían por término medio de las empresas.

Gráfico 2: Ingresos procedentes del impuesto de sociedades en porcentaje del total de ingresos fiscales (EU-27)



A pesar de la estabilidad de los ingresos de las empresas, muchos factores indican que los ingresos procedentes del impuesto de sociedades deberían haber aumentado a lo largo del tiempo. En primer lugar, las políticas destinadas a ampliar la base imponible han compensado en parte la incidencia de la reducción de los tipos. En segundo lugar, la creación de empresas ha aumentado en los últimos años, lo que ha incrementado la base global. Por último, unos tipos de interés relativamente bajos en los últimos años han limitado la posibilidad de deducir intereses de la base del impuesto de sociedades, lo que ha tenido también un efecto de ampliación de la base. Estos efectos no solo explican la estabilidad de los ingresos fiscales, de hecho llevan a preguntarse por qué no ha aumentado a lo largo del tiempo la parte que representa el impuesto de sociedades en los ingresos totales. Esto puede deberse al hecho de que determinadas empresas pagan mucho menos de lo que deberían si cumpliesen la normativa fiscal, principalmente al ejercer una planificación fiscal agresiva.

Para compensar los efectos de una reducción de los tipos del impuesto de sociedades y la

⁴ COM(2014) 902 final de 28.11.2014, p. 15.

elusión del impuesto de sociedades, algunos Gobiernos también han aumentado la presión fiscal sobre el trabajo y sobre las empresas menos móviles. Esto socava la eficiencia de sus sistemas fiscales y la compatibilidad de estos con el crecimiento. El aumento de la presión fiscal sobre el trabajo tiene un efecto disuasorio sobre el trabajo y la creación de empleo. La mayor presión fiscal sobre las empresas menos móviles aumenta sus costes de capital y reduce su capacidad de inversión. Por otro lado, las empresas que no pueden, o no quieren, ejercer una planificación fiscal agresiva también sufren desventajas competitivas en comparación con aquellas que optan por esta solución. Las PYME se ven particularmente afectadas a este respecto.

Más allá de las consideraciones sobre los ingresos, es preciso examinar las repercusiones macroeconómicas de la diversidad actual de los sistemas de imposición de las sociedades de los Estados miembros para una unión monetaria, y la manera en que la fiscalidad debería inscribirse en el reforzamiento de la integración económica y financiera de la Unión y de la zona del euro.

Desde el punto de vista político, los Gobiernos se enfrentan a un doble reto en lo que se refiere a la fiscalidad de las empresas. Por una parte, existe una fuerte demanda de los ciudadanos de una mayor justicia fiscal. Por otra parte, los Estados miembros están sometidos a una fuerte presión para crear regímenes de imposición de las sociedades que resulten atractivos para los inversores multinacionales y competitivos a escala internacional. Como consecuencia de ello, los países siguen empujando los límites de lo que puede considerarse aceptable en materia de competencia fiscal, y ello a pesar de los intentos realizados por la Unión y por la OCDE y el G-20 para poner fin a los regímenes fiscales perjudiciales.

Aunque a menudo se considera que una competencia fiscal leal es un medio de fomentar unos regímenes tributarios favorables al inversor, los regímenes tributarios también deben garantizar unos ingresos sostenibles, de forma justa y eficaz. La legitimidad de la competencia fiscal queda debilitada si dicha competencia es utilizada de forma abusiva para eludir el impuesto de sociedades, si fragmenta el mercado único y si dificulta una fiscalidad justa y eficaz.

Por lo tanto, se necesita un nuevo enfoque para garantizar que la fiscalidad de las empresas pueda ser favorable al crecimiento, justa y transparente. Con tal fin, se ha de revisar a fondo el marco fiscal aplicable a las empresas en la UE. Numerosos argumentos abogan por una reforma de dicho marco y por una revisión de la forma en que interactúan los sistemas fiscales nacionales.

Enfoque de la UE en un contexto mundial

Una revisión del marco fiscal de las empresas en el seno de la UE también sentará las bases de un enfoque de la UE más coherente y competitivo en el contexto mundial.

A nivel internacional, la OCDE está trabajando sobre el proyecto relativo a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (proyecto BEPS), para colmar las lagunas jurídicas que facilitan la elusión fiscal y encontrar soluciones a los retos fiscales actuales, incluidos los planteados por la economía digital. La UE puede basarse en estas reformas internacionales y debe considerar la mejor manera de integrar los resultados del proyecto

BEPS a nivel de la UE⁵.

En el desarrollo de soluciones eficaces deben tenerse en cuenta determinados factores que son propios de la UE. Entre estos figuran elementos singulares del mercado único y de la zona de la moneda única. Los Tratados exigen el respeto de las libertades fundamentales, entre ellas la libertad de establecimiento. Por lo tanto, las reformas deben adaptarse al contexto europeo y abordar las incoherencias a escala de la UE. A este respecto, la UE tiene la ventaja de poder adoptar disposiciones legislativas.

La adopción de un enfoque común por la UE reforzará el mercado único en su conjunto y lo protegerá de la erosión de la base imponible. Las soluciones propuestas por la UE para aplicar las medidas del proyecto BEPS de la OCDE y otras iniciativas para luchar contra la elusión fiscal deberían centrarse particularmente en evitar que beneficios generados en la Unión se trasladen hacia otros países sin haber sido gravados en su territorio.

Objetivos

Es necesario adoptar, al nivel de la Unión, un nuevo enfoque de la fiscalidad de las empresas a fin de lograr el objetivo de una fiscalidad más justa y eficaz y luchar eficazmente contra la evasión fiscal de las empresas. Este enfoque debería perseguir los siguientes objetivos:

1. Restablecer la relación entre la imposición y el lugar donde se ejerce la actividad económica.
2. Garantizar que los Estados miembros puedan evaluar correctamente las actividades de las empresas en su territorio.
3. Crear un marco fiscal competitivo y favorable al crecimiento para las empresas en la UE que les permita una mayor resiliencia, de conformidad con las recomendaciones del Semestre Europeo.
4. Proteger el mercado único y garantizar la adopción por la Unión de un enfoque enérgico respecto de los problemas externos ligados a la fiscalidad de las empresas, con la inclusión de medidas encaminadas a aplicar el proyecto BEPS de la OCDE, a hacer frente a los territorios fiscales no cooperadores y a incrementar la transparencia fiscal.

⁵ Véase el anexo 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión en lo que se refiere a los enlaces con el proyecto BEPS de la OCDE.

Cinco ámbitos de actuación fundamentales

El presente Plan de Acción establece una serie de medidas para responder a los objetivos anteriormente descritos. Las medidas se centran en los ámbitos en los que la acción de la UE sería la manera más eficaz de hacer frente a los desafíos que plantea la fiscalidad de las empresas y abordar determinados tipos de abuso. Se trata, en particular, de la lucha contra los mecanismos identificados en la UE y a nivel mundial como aquellos que con mayor probabilidad facilitarían la planificación fiscal agresiva, tales como los precios de transferencia, los regímenes fiscales favorables a las patentes y el endeudamiento⁶. En su conjunto, estas medidas ofrecen un marco fiscal para las empresas más coordinado dentro de la UE, dando lugar a una fiscalidad más justa, unos ingresos más estables y un entorno más favorable para las empresas. También permitirían una mayor homogeneidad del enfoque de la UE respecto de terceros países.

1. BICCIS: UNA SOLUCIÓN GLOBAL AL TRASLADO DE BENEFICIOS

La base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS), propuesta por la Comisión en 2011, podría constituir un instrumento extremadamente eficaz para alcanzar el objetivo de una fiscalidad más justa y eficaz.

La BICCIS permitiría mejorar en gran medida el entorno para las empresas en la UE. Es una de las iniciativas REFIT (programa de adecuación y eficacia de la reglamentación) de la Comisión, destinadas a reducir las cargas administrativas y simplificar el mercado único para las empresas. La BICCIS reduciría la complejidad y los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias para las empresas transfronterizas, que solo tendrían que atenerse a un único conjunto de normas para calcular su renta imponible, en lugar de afrontar hasta 28 sistemas diferentes. Además, la consolidación ofrece a los grupos la importante ventaja de poder compensar las pérdidas sufridas en un Estado miembro con los beneficios obtenidos en otro.

Al mismo tiempo, la BICCIS podría ser muy eficaz en la lucha contra el traslado de beneficios y las prácticas fiscales abusivas de las empresas de la UE. La base común eliminaría las disparidades existentes entre los sistemas nacionales que suelen explotar los planificadores fiscales agresivos y excluiría la posibilidad de utilizar los regímenes preferenciales para el traslado de beneficios. Se suprimiría la posibilidad de manipular los precios de transferencia, ya que no se contabilizarían las operaciones dentro de un mismo grupo y los beneficios consolidados del grupo se repartirían aplicando una fórmula. La BICCIS también podría ser un instrumento útil para reducir el sesgo en favor del endeudamiento. Además, esta base común debería introducir una transparencia total sobre el tipo impositivo efectivo de cada país, lo que reduciría las posibilidades de competencia fiscal perjudicial.

Por otro lado, la BICCIS permitiría a los Estados miembros aplicar un planteamiento común con respecto a terceros países y defender el mercado único frente a la planificación fiscal agresiva. Por ejemplo, los Estados miembros tendrían una respuesta uniforme frente a las empresas extranjeras controladas, a fin de impedir un traslado de los

⁶ Véase el anexo 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, en el que se indican los enlaces entre las acciones y los trabajos en curso de la OCDE en el marco del proyecto BEPS.

beneficios hacia territorios fiscales no cooperadores.

Teniendo en cuenta las ventajas que la BICCIS puede ofrecer, y las observaciones de los Estados miembros, las empresas y otras partes interesadas, la Comisión ha decidido impulsar de nuevo esta base imponible. El objetivo es reforzarla para que afronte los retos actuales en materia de fiscalidad de las empresas. Los principales cambios serán los que se exponen a continuación:

1.1. Obligación de utilizar la BICCIS

La propuesta actual se refiere a una utilización opcional de la BICCIS, lo que limitaría su eficacia como instrumento para evitar el traslado de beneficios, ya que sería poco probable que las empresas multinacionales que minimizan sus beneficios imponibles mediante la planificación fiscal agresiva optasen por utilizarla. Por lo tanto, la Comisión trabajará sobre una propuesta encaminada a hacer obligatoria la utilización de la BICCIS, al menos para las empresas multinacionales.

1.2. Desarrollo de un planteamiento por etapas para la aplicación de la BICCIS

El establecimiento de la BICCIS constituye una iniciativa muy ambiciosa. Los debates en el Consejo han puesto de manifiesto que no será adoptada de una sola vez. El difícil debate sobre los aspectos más complejos está frenando posibles avances sobre otros elementos importantes de la propuesta. Por tanto, la Comisión aboga por un enfoque gradual para llegar a un acuerdo sobre los diversos elementos de la BICCIS.

La consolidación ha sido el aspecto que ha planteado más dificultades en las negociaciones de los Estados miembros sobre la BICCIS. Por consiguiente, la Comisión propondrá posponer los trabajos sobre la consolidación hasta que la base común se haya acordado e implementado.

Habrà de concederse prioridad a garantizar la utilización de la base imponible común. La Comisión examinará los elementos de la base propuesta, para tener en cuenta los debates de los Estados miembros hasta la fecha y garantizar que contribuye a la agenda de crecimiento y empleo de la UE. En particular, la Comisión examinará si debería seguir desarrollándose el trato favorable que se concede a los gastos de investigación y desarrollo en la propuesta actual y si conviene abordar el sesgo de la financiación empresarial en favor del endeudamiento a fin de reforzar la unión de los mercados de capitales.

La Comisión presentará una nueva propuesta legislativa el próximo año, en la que se ajustará la base en consecuencia, se introducirá el elemento de obligatoriedad para la BICCIS y se adoptará un planteamiento por etapas. Esto incluiría inicialmente un mecanismo de compensación transfronteriza de pérdidas, a la espera de que se vuelva a introducir la consolidación en una fase posterior.

2. GARANTIZAR LA IMPOSICIÓN ALLÍ DONDE SE GENERAN LOS BENEFICIOS

Las empresas que se benefician del mercado único y obtienen beneficios en el mismo deberían pagar impuestos sobre estos beneficios dentro de la UE, en el lugar donde desarrollan sus actividades. No obstante, algunas sociedades se aprovechan de las disparidades existentes en las disposiciones fiscales nacionales para trasladar sus beneficios, desde el lugar donde han sido generados hacia Estados miembros con unos tipos impositivos más bajos y regímenes preferenciales, o a terceros países, sin que exista ninguna relación con el lugar donde se creó el valor. Sobre la base de la normativa vigente en materia de fiscalidad de las empresas⁷, un Estado miembro puede no estar habilitado para gravar los ingresos de las empresas cuando estos se trasladan a otro Estado miembro. Como consecuencia de ello, resulta que algunas empresas multinacionales son sometidas a un nivel extremadamente bajo de imposición (o no tributan en absoluto) en el lugar donde realizan efectivamente su actividad económica, aunque generen allí beneficios considerables.

Ha habido una demanda creciente del Parlamento Europeo, de los Estados miembros y de las partes interesadas para que se aborde esta cuestión y se garantice que los beneficios generados en la UE estén sujetos al impuesto en el lugar en el que se llevan a cabo realmente las actividades. Esta demanda es reflejo de los debates que están teniendo lugar a nivel internacional en el contexto del proyecto BEPS de la OCDE.

2.1. Acercar más la fiscalidad al lugar donde se generan los beneficios y garantizar una imposición efectiva de estos

Una BICCIS plenamente desarrollada supondrá una diferencia importante en el reforzamiento de la relación entre la fiscalidad y el lugar donde se generan los beneficios. Aunque la nueva propuesta está siendo elaborada, deberán proseguir los trabajos en el marco de la propuesta que se encuentra actualmente sobre la mesa del Consejo acerca de algunos aspectos internacionales de la base común relacionados con el proyecto BEPS. Por ejemplo, se incluiría la adaptación de la definición de «establecimiento permanente», de modo que las empresas no puedan evitar artificialmente ser sometidas a imposición en los Estados miembros en que desarrollan una actividad económica⁸, y la mejora de la normativa aplicable a las sociedades extranjeras controladas⁹, para garantizar la tributación efectiva de los beneficios obtenidos en países con un nivel de imposición bajo o nulo. El consenso sobre estos elementos debe lograrse en el Consejo en un plazo de 12 meses, y debe hacerse legalmente vinculante antes de que se alcance un acuerdo sobre la BICCIS revisada. De esta manera se garantizará un enfoque armonizado de la UE para la aplicación de las nuevas normas internacionales derivadas del proyecto BEPS de la OCDE, con el fin de garantizar la coherencia para las empresas y evitar un enfoque

⁷ Directiva sobre sociedades matrices y filiales y Directiva sobre intereses y cánones.

⁸ Las modificaciones de la definición de «establecimiento permanente» están siendo desarrolladas a nivel internacional, para prevenir la elusión artificial de la clasificación como establecimiento permanente en relación con la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, particularmente mediante la utilización de «mecanismos de comisionista» y exenciones concedidas a actividades específicas.

⁹ A nivel internacional, se está trabajando para abordar el fenómeno de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por medio de reglas relativas a las sociedades extranjeras controladas. Muchos países ya disponen de normas en este ámbito, pero estas no permiten siempre luchar contra este fenómeno de forma global.

fragmentado en el mercado único.

Por otra parte, hay otras medidas que también pueden aplicarse para restablecer la relación entre la fiscalidad y la actividad económica, con el fin de garantizar una imposición más equitativa en la UE. La Comisión estudiará la manera de garantizar la imposición efectiva de los beneficios, teniendo en cuenta la necesidad de un marco fiscal competitivo y favorable al crecimiento para las empresas.

La Comisión estudiará medidas concretas para garantizar que se alcancen estos objetivos, empezando, por ejemplo, con el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas. La Comisión recomienda una modificación de los criterios del Código a fin de que el Grupo competente pueda dar alta prioridad a garantizar una imposición efectiva.

La Comisión también estudiará cómo garantizar que la legislación de la UE en materia de fiscalidad de las empresas que está destinada a evitar la doble imposición no lleve involuntariamente a una doble imposición. La refundición en curso de la Directiva sobre intereses y cánones es la primera oportunidad que tiene el Consejo para actuar. Se debería modificar la legislación de modo que los Estados miembros no estén obligados a conceder un trato favorable a los pagos de intereses y cánones si no hay una imposición efectiva en otro lugar de la UE. Sobre la base del resultado de esta negociación, y, en una segunda fase, la Comisión podría armonizar la Directiva sobre matrices y filiales con la Directiva refundida sobre el pago de intereses y cánones.

El efecto final de tales medidas deberá ser el de preservar los derechos de los Estados miembros sobre los ingresos fiscales generados en el mercado único y reducir la capacidad de determinadas empresas para eludir completamente la fiscalidad.

2.2. Mejorar el marco de los precios de transferencia en la UE

Las normas en materia de precios de transferencia están encaminadas a garantizar que el precio de las operaciones intragrupo corresponda a un precio de mercado comparable y que los beneficios se distribuyan de forma equitativa entre los países en que opera una empresa multinacional. Sin embargo, es evidente que el actual sistema de precios de transferencia ya no funciona de forma eficaz en la economía moderna. Tanto las empresas como las administraciones fiscales consideran que el sistema actual es complejo. Además, el sistema puede ser manipulado por las empresas para trasladar beneficios a territorios fiscales de un nivel de imposición bajo o nulo.

El proyecto BEPS de la OCDE presenta directrices encaminadas a ajustar los precios de transferencia en función de la creación de valor. Sin embargo, estas directrices serán bastante amplias, para reflejar las necesidades del conjunto de miembros de la OCDE y el G-20.

Por lo tanto, la Comisión empezará a trabajar con los Estados miembros y las empresas para, sobre la base de estas normas, desarrollar una aplicación coordinada y más concreta dentro de la UE que refleje la realidad económica del mercado único. Por ejemplo, las propuestas recientes de la OCDE y de la UE destinadas a aumentar la transparencia facilitarán nueva información que podría ayudar a las administraciones fiscales a detectar las transacciones intragrupo que requieren más investigación. La Comisión ofrecerá orientación y propondrá herramientas concretas sobre la forma en que las administraciones fiscales podrían utilizar mejor esta información.

2.3. Vinculación de los regímenes preferenciales al lugar donde se genera el valor

Se considera que determinados regímenes fiscales preferenciales facilitan la elusión fiscal en lugar de fomentar las actividades económicas para las que se ofrece el incentivo fiscal. Por ejemplo, una empresa puede localizar su propiedad intelectual en un país diferente a donde desarrolla realmente sus actividades de I+D a fin de beneficiarse de un régimen fiscal preferencial, en particular de un régimen fiscal favorable a las patentes.

En 2014, el Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas» convino en que, para abordar este problema, los regímenes preferenciales, tales como los regímenes fiscales favorables a las patentes, deben basarse en el «enfoque de nexo modificado»¹⁰. Esto significa que debe existir una relación directa entre las ventajas fiscales y las actividades de investigación y desarrollo subyacentes.

La Comisión seguirá proporcionando orientaciones a los Estados miembros sobre la forma de aplicar regímenes fiscales favorables a las patentes de acuerdo con el nuevo enfoque, a fin de garantizar que no sean perjudiciales, y efectuará un atento seguimiento de dicha aplicación. Si, transcurrido un período de 12 meses, la Comisión considera que los Estados miembros no están aplicando este nuevo enfoque de forma coherente, preparará medidas legislativas vinculantes para garantizar su correcta aplicación.

3. MEDIDAS ADICIONALES PARA MEJORAR EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS EMPRESAS

Cualquier revisión del régimen fiscal de las empresas en la UE debe centrarse claramente en la creación de un marco que sea favorable a las empresas y fomente el crecimiento y el empleo en el mercado único. Como se ha indicado anteriormente, la competencia fiscal sin trabas que facilita la planificación fiscal agresiva por parte de algunas empresas conlleva distorsiones de la competencia para las empresas, obstaculiza la fiscalidad favorable al crecimiento y fragmenta el mercado único.

Con el fin de crear un marco más favorable para las empresas en la UE, debe existir una mayor coordinación entre los Estados miembros en materia de política fiscal, junto con medidas para reducir las cargas administrativas, los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias y los obstáculos fiscales en el mercado único.

Algunas de las medidas expuestas en el presente Plan de Acción contribuirán a este objetivo. Así, la revisión de los precios de transferencia o de las normas relativas al establecimiento permanente a fin de reflejar mejor la realidad de las empresas modernas puede ser beneficiosa para las empresas transfronterizas de la UE.

La BICCIS, tal como propone la Comisión, constituiría un paso importante hacia un mejor marco fiscal para las empresas. No obstante, si bien está previsto posponer la consolidación en la primera fase del nuevo enfoque de la BICCIS, otras iniciativas mejorarán el marco fiscal de la UE para las empresas y los inversores. La Comisión tiene la intención de emprender dos importantes iniciativas a este respecto.

¹⁰ <http://www.oecd.org/ctp/beps-action-5-agreement-on-modified-nexus-approach-for-ip-regimes.pdf>

3.1. Permitir la compensación transfronteriza de pérdidas

La Comisión propondrá que, hasta que se introduzca plenamente la consolidación de la BICCIS, las entidades de un mismo grupo puedan compensar los beneficios y pérdidas que realicen en diferentes Estados miembros. De este modo se eliminaría un importante obstáculo fiscal en el mercado único para las empresas, permitiéndoles temporalmente una compensación transfronteriza de las pérdidas, de modo que tributen sobre sus beneficios netos en la UE.

Para garantizar que un Estado miembro no acabe soportando la carga de las pérdidas sufridas en otro Estado miembro, habría un mecanismo de reversión de estas pérdidas una vez que la entidad del grupo vuelva a obtener beneficios. La Comisión tiene la intención de hacer coincidir esta iniciativa con una de las fases de su propuesta revisada sobre la BICCIS.

3.2. Mejorar los mecanismos de resolución de litigios en materia de doble imposición

La doble imposición se produce cuando diferentes Estados miembros gravan los mismos ingresos. Este puede ser un grave obstáculo fiscal para las empresas que operan en más de un Estado miembro, al crearles cargas administrativas y costes innecesarios. La doble imposición en el mercado único tiene un impacto negativo sobre la inversión transfronteriza y da lugar a distorsiones y falta de eficacia económica. La base común contemplada en la propuesta relativa a la BICCIS eliminaría el riesgo de doble imposición en la UE. No obstante, a la espera de que se alcance el acuerdo correspondiente se necesitan otras soluciones.

La mayoría de los Estados miembros han firmado acuerdos fiscales bilaterales entre sí para eliminar la doble imposición cuando se produce, y existen procedimientos para la resolución de posibles litigios. Sin embargo, estos procedimientos son largos, costosos y no siempre se traducen en un acuerdo¹¹. El Convenio de Arbitraje multilateral, celebrado entre los Estados miembros con el fin de resolver conflictos entre ellos, mejora un tanto la situación. Sin embargo, el ámbito de aplicación del Convenio de Arbitraje está limitado a los litigios sobre los precios de transferencia, y no hay posibilidad de recurrir la interpretación de las normas.

A fin de crear una mayor seguridad para las empresas, la Comisión propondrá, a más tardar en el verano de 2016, mejoras de los actuales mecanismos de resolución de los conflictos de doble imposición en la UE. El objetivo es crear un enfoque coordinado de la UE en materia de resolución de litigios, con normas más claras y plazos más rigurosos, sobre la base de los sistemas ya existentes. Se examinará si el ámbito de aplicación del Convenio de Arbitraje debe ampliarse dentro de la Unión y si la transformación de este en un instrumento de la UE sería más eficaz para la mejora del funcionamiento del mercado único.

¹¹ Véanse, por ejemplo, las respuestas a la consulta pública sobre los convenios relativos a la doble imposición y el mercado interior.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_04_doubletax_en.htm

4. NUEVOS AVANCES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA FISCAL

La transparencia es un elemento fundamental para garantizar una fiscalidad más justa, tanto en la UE como a nivel internacional. Es importante para combatir el fraude fiscal y garantizar que la fiscalidad refleje el lugar donde tiene lugar la actividad económica. La Comisión ha dado alta prioridad a mejorar la transparencia fiscal en el mercado único y ya ha presentado una serie de importantes iniciativas a tal efecto. En particular, la propuesta para el intercambio automático de información sobre resoluciones fiscales transfronterizas, presentada en marzo de 2015, garantizará una mayor apertura y cooperación entre autoridades tributarias y ayudará a los Gobiernos a proteger mejor sus bases imponibles. Los Estados miembros deben adoptar rápidamente esta propuesta, de modo que pueda aplicarse para el 1 de enero de 2016 según lo previsto.

Mientras tanto, la Comisión ha definido otras medidas que deben tomarse para fomentar más transparencia, tanto en la UE como en relación con terceros países. Estas incluyen un enfoque común con respecto a los territorios fiscales no cooperadores, así como la continuación de un trabajo de evaluación de impacto en relación con otras opciones.

Por otra parte, la Comisión está trabajando con otros socios internacionales para fomentar la transparencia, en particular a través de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE). También subraya la importancia de la aplicación del Plan de Acción BEPS. Estas iniciativas deberán fomentar unas condiciones de igualdad para la fiscalidad de las empresas multinacionales, particularmente en los países en desarrollo, ya que estamos decididos a combatir la evasión y la elusión fiscal a escala mundial.

4.1. Garantizar un enfoque más común con respecto a los territorios fiscales no cooperadores de terceros países

En 2012, la Comisión formuló recomendaciones¹² sobre medidas para luchar contra la planificación fiscal agresiva y alentar a los terceros Estados a aplicar normas mínimas de buena gobernanza en el ámbito fiscal, y se comprometió a informar sobre su aplicación en el plazo de tres años. El objetivo era lograr un enfoque común para la identificación y el tratamiento de los territorios fiscales no cooperadores, lo que crearía una posición enérgica de la UE frente a ellas. La aplicación de estas recomendaciones fue objeto de seguimiento a través de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal, que se creó con tal fin. Sobre esta base, se han identificado una serie de medidas adicionales para hacer frente a la planificación fiscal agresiva y reforzar el enfoque de la UE en la lucha contra los territorios fiscales no cooperadores.

Como primera medida inmediata, la Comisión ha publicado una lista a nivel de la UE de los territorios fiscales no cooperadores de terceros países, compilada a partir de listas negras nacionales independientes de los Estados miembros, que se debatieron en la reunión de diciembre de 2014 de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal. Estos territorios incluidos en la lista de la UE fueron identificados por, como mínimo, 10 Estados miembros. Esta lista, publicada en el sitio web de la Comisión¹³, ofrece a los Estados miembros un instrumento transparente para comparar sus listas nacionales y

¹² C(2012) 8806 y C(2012) 8805.

¹³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm

ajustar sus respectivos enfoques de los citados territorios en caso necesario. De cara al futuro, la Comisión notificará esta lista periódicamente para reflejar los cambios introducidos en las listas nacionales de los Estados miembros.

Sobre la base de esta lista, deben proseguirse los trabajos de examen del cumplimiento de las normas de buena gobernanza fiscal por terceros países. El Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas» sería el foro más adecuado para ello, habida cuenta de su experiencia anterior en este ámbito¹⁴. El examen debe empezar por los países que aparecen con mayor frecuencia en las listas de los Estados miembros de territorios no cooperadores, tal como se enumeran en el anexo del Plan de Acción, con vistas a ayudarlos a mejorar sus normas de buena gobernanza. La Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros en esta tarea, que debe concluirse en el plazo de 24 meses.

En una segunda fase, la Comisión está dispuesta a coordinar las posibles medidas de respuesta ante los territorios fiscales que no cooperen para resolver situaciones de incumplimiento del principio de buena gobernanza en el ámbito fiscal.

4.2. Continuar los trabajos sobre transparencia fiscal de las empresas, y particularmente sobre las opciones de divulgación de información por país

Tal como se anunciaba en el paquete de medidas de transparencia fiscal de marzo de 2015, la Comisión estudia si se deben introducir nuevas obligaciones de divulgación de determinadas informaciones fiscales de las empresas. Paralelamente al presente Plan de Acción, la Comisión va a poner en marcha una consulta pública¹⁵ sobre diversas opciones posibles, la cual se tendrá en cuenta en los trabajos de evaluación de impacto que finalizarán a más tardar en el primer trimestre de 2016.

5. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN DE LA UE

La cooperación entre Estados miembros es un elemento esencial en la lucha contra la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva. La legislación de la UE prevé la cooperación administrativa entre las autoridades fiscales de los Estados miembros y establece una serie de instrumentos para ayudarles a cooperar en la percepción de sus ingresos fiscales. La Comisión considera que la utilización efectiva de estos instrumentos es actualmente insuficiente y los Estados miembros podrían salir beneficiados si los utilizasen mejor.

También hay una serie de grupos que debaten diferentes cuestiones de fiscalidad a nivel de la UE. Se trata de herramientas importantes para garantizar la cooperación, la coordinación y el intercambio de información entre los Estados miembros y que permiten la consulta con las distintas partes interesadas sobre cuestiones fundamentales. Dos grupos en particular —el Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas» y la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal— han desempeñado un papel importante en la política fiscal de la UE. Sin embargo, ahora deben ser objeto de revisión para garantizar que en el futuro realicen una contribución positiva y eficaz.

¹⁴ La Comisión Europea concluyó con éxito un diálogo con Suiza sobre la fiscalidad de las empresas, que ha iniciado la supresión de cinco regímenes fiscales suizos que se consideraron perjudiciales. Actualmente está en curso un diálogo similar con Liechtenstein y Mauricio.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/further-corporate-tax-transparency-2015/management/test>

5.1. Mejora de la coordinación de los Estados miembros en materia de auditorías fiscales

La Directiva sobre cooperación administrativa prevé la cooperación entre los Estados miembros en materia de inspecciones y auditorías fiscales y alienta al intercambio de las mejores prácticas entre las autoridades tributarias. Sin embargo, estos instrumentos todavía no se utilizan plenamente y los enfoques nacionales divergentes en materia de auditoría de las empresas contrastan con las técnicas de planificación fiscal altamente desarrolladas de algunas empresas. Por tanto, la Comisión fomentará una mayor cooperación entre los Estados miembros en este ámbito. La Comisión iniciará un debate con los Estados miembros, en el marco de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal, para determinar de qué modo puede desarrollarse un enfoque más estratégico de control y auditoría de las empresas transfronterizas.

5.2. Reforma del Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas y de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal

El Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas», compuesto por representantes de los Estados miembros, aborda la competencia fiscal perjudicial en la UE, de forma no vinculante, sobre la base de la presión de los pares. Una serie de Estados miembros y partes interesadas han apoyado la idea de extender el mandato del Código y modificar los métodos de trabajo de este Grupo, para permitirle reaccionar de manera más eficaz frente a los casos de competencia fiscal perjudicial. El Grupo también debería proporcionar orientaciones sobre la forma de aplicar medidas no legislativas de la UE encaminadas a combatir la elusión fiscal de las empresas. La Comisión presentará una propuesta para introducir estas reformas en el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas, en estrecha consulta con los Estados miembros.

La Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal es un foro para permitir a los Estados miembros, las empresas y las ONG realizar consultas sobre cuestiones de política fiscal, y para examinar los progresos en una serie de medidas, particularmente en el Plan de Acción de 2012 sobre el fraude y la evasión fiscal. Su trabajo ha sido muy útil hasta la fecha. La Comisión ha decidido prorrogar el mandato de la Plataforma, cuya expiración estaba prevista para 2016. También se ha ampliado el ámbito de actuación de la Plataforma y se han mejorado sus métodos de trabajo. Como tal, la Plataforma puede contribuir a la realización del nuevo Plan de Acción, a facilitar los debates sobre las resoluciones tributarias de los Estados miembros a la luz de las propuestas de nuevas normas de intercambio de información y a proporcionar información de retorno sobre nuevas iniciativas destinadas a evitar la elusión fiscal.

Conclusión

El presente Plan de Acción proporciona la base para construir un marco fiscal más justo y favorable al crecimiento de las empresas de la UE. Las medidas propuestas contribuirán a lograr la estabilidad de los ingresos, reforzar el mercado único, aumentar la resiliencia y eficacia de las empresas y garantizar condiciones justas y leales para ellas.

El Plan de Acción ha permitido determinar los principales ámbitos de trabajo para el futuro a corto, medio y largo plazo. La armonización de los tipos del impuesto de sociedades no forma parte de este programa. El objetivo es coordinar los sistemas impositivos de los Estados miembros, para que puedan combatir mejor la planificación fiscal agresiva.

A corto plazo, podría ser útil debatir varias cuestiones relacionadas con la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS). También debe abordarse la cuestión de la imposición efectiva de los beneficios en el mercado único. La Comisión insta a la Presidencia actual y a las Presidencias futuras a concentrar sus esfuerzos en la realización de avances en estos temas, en el contexto de las actuales propuestas legislativas, y en la reforma del Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas. La Comisión espera que se alcancen buenos resultados en la UE durante los próximos 18 meses, en el marco del proyecto BEPS.

A medio y largo plazo, la propuesta revisada relativa a la BICCS ofrecerá un poderoso instrumento para establecer en la UE una fiscalidad de las sociedades justa, previsible y eficaz, incluido el objetivo final de la consolidación. Esto solo se materializará si los Estados miembros se comprometen e invierten suficientemente en la nueva propuesta. Será necesario un fuerte compromiso político para lograr buenos resultados en el programa de la UE relativo a la fiscalidad de las sociedades tras la finalización del proyecto BEPS.

El presente Plan de Acción servirá de base para los trabajos de la Comisión relativos a la política en materia de fiscalidad de las empresas a lo largo de los próximos años. Los trabajos evolucionarán para tener en cuenta las aportaciones del Parlamento Europeo, las contribuciones de otras instituciones de la UE y de las partes interesadas y los resultados del proyecto BEPS de la OCDE. La Comisión hará un seguimiento de los progresos alcanzados.

En definitiva, la clave para la reforma de la fiscalidad de las empresas en la UE, para hacerla más justa y más eficaz, está en manos de los Estados miembros. Los Estados miembros deben superar sus diferencias en aras de la equidad, la competitividad y la eficacia. Por consiguiente, ha llegado el momento de avanzar.



Bruselas, 17.6.2015
COM(2015) 302 final

ANNEX 1

ANEXO

de la

**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo
relativa a un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea:
cinco ámbitos de actuación fundamentales**

{SWD(2015) 121 final}

ANEXO: Lista de territorios fiscales no cooperadores de terceros países

En el marco de los trabajos de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal, a finales de 2014 los Estados miembros facilitaron a la Comisión una lista de los territorios que, en su opinión, cumplían su definición de territorios fiscales no cooperadores. Los Estados miembros emplean distintos criterios para determinar estos territorios, tales como la falta de transparencia e intercambio de información, la presencia de medidas fiscales perjudiciales y la utilización de un tipo impositivo bajo o nulo.

La lista que figura a continuación indica los territorios fiscales que aparecen con mayor frecuencia en esas listas, debatidas por los Estados miembros en la reunión de diciembre de 2014 de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal. Los territorios enumerados a continuación aparecen en la lista de al menos 10 Estados miembros. La Comisión modificará periódicamente esta lista para reflejar las modificaciones que se introduzcan en las listas nacionales de los Estados miembros.

Andorra**
Anguila*
Antigua y Barbuda**
Bahamas**
Barbados*
Belice**
Bermudas*
Islas Vírgenes Británicas*
Brunéi**
Islas Caimán*
Islas Cook
Granada**
Guernesey*
Hong Kong**
Liberia
Liechtenstein***
Maldivas
Islas Marshall**
Mauricio*
Mónaco**
Montserrat*
Nauru
Niue*
Panamá
San Vicente y las Granadinas**
San Cristóbal y Nieves**
Seychelles*
Islas Turcas y Caicos*
Islas Vírgenes de los Estados Unidos
Vanuatu

* Adopción temprana de la nueva norma internacional de intercambio automático de información; primeros intercambios en 2017.

** Compromiso de adoptar la nueva norma internacional de intercambio automático de información; primeros intercambios en 2018.

*** Adopción temprana de la nueva norma internacional de intercambio automático de información; primeros intercambios en 2017. Participación actual en un diálogo acerca de la fiscalidad de las empresas con el Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas».

Dado que los Estados miembros pueden emplear diversos criterios al evaluar los territorios fiscales, no está claro cómo afectará a esta lista la adopción de normas internacionales de información por algunos de los territorios.