



CORTES GENERALES

INFORME 11/2016 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 14 DE DICIEMBRE DE 2016, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO RELATIVA A UNA BASE IMPONIBLE COMÚN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES [COM (2016) 685 FINAL] [COM (2016) 685 FINAL ANEXOS] [2016/0337 (CNS)] {SWD (2016) 341 FINAL} {SWD (2016) 342 FINAL}, Y POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO RELATIVA A UNA BASE IMPONIBLE CONSOLIDADA COMÚN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (BICCIS) [COM (2016) 683 FINAL] [COM (2016) 683 FINAL ANEXOS] [2016/0336 (CNS)] {SWD (2016) 341 FINAL} {SWD (2016) 342 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 3 de enero de 2017.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 29 de noviembre de 2016, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Senador D. José Montilla Aguilera, y solicitando al Gobierno los informes previstos en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno manifestando la conformidad de las iniciativas con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de dichas iniciativas no pueden ser alcanzados por los Estados miembros a nivel particular y requieren de intervención a nivel comunitario. Se han recibido escritos de los Parlamentos autonómicos de La Rioja, Galicia, Cantabria y Cataluña, comunicando el archivo de expediente, la no emisión de dictamen motivado, o la toma de conocimiento de la propuesta.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 14 de diciembre de 2016, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 115

Sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior.”

3.- Las Propuestas de Directivas del Consejo tienen sus antecedentes en el “Estudio de los servicios de la Comisión sobre la fiscalidad de las empresas en el mercado interior de 23 de octubre de 2001” [SEC (2001) 1681] y la comunicación de la Comisión titulada “Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales”, de la misma fecha [COM (2001) 528 final]. Ya en estos dos documentos se puede observar el abandono de la idea de armonizar el Impuesto de Sociedades en su conjunto por la excesiva ambición y dificultad que ello supondría.

4.- Con posterioridad, el 16 de marzo de 2011 el Consejo presentó una Propuesta de Directiva relativa a una base consolidada común del Impuesto de Sociedades (BICCIS) [COM (2011) 121 final]. Dicha Propuesta de Directiva fue objeto de Dictamen del Comité Económico y Social Europeo del 26 de octubre del 2011 [COM (2011) 121 final – 2011/058 (CNS)] del Comité de las Regiones del 14 de diciembre del 2011 (2012/C 54/5410) y de la Resolución Legislativa del Parlamento Europeo de 19 de abril de 2012 (2013/C 258 E/25), así como de modificaciones posteriores.

El objetivo de la Directiva de 2011 era permitir a las empresas considerar la Unión como un mercado único a efectos del Impuesto de Sociedades, facilitar su actividad transfronteriza, fomentar el comercio y la inversión, así como lograr una mayor equidad del sistema tributario abordando algunas de las causas de la elusión del impuesto de sociedades.



CORTES GENERALES

5.- Los debates mantenidos en el Consejo a partir del 2011 pusieron de manifiesto la dificultad para adoptar en su integridad la Propuesta relativa a la BICCIS, especialmente por las discrepancias en torno a la consolidación fiscal. En consonancia con esta situación, y para evitar retrasos, la Comisión abogó por aplicar un enfoque gradual con vistas a la consecución de la BICCIS. Así, la Comisión acordó efectuar dos Propuestas, la de una base imponible común del Impuesto de Sociedades y la de una BICCIS, simultáneamente y en el marco de una sola iniciativa, sustituyendo ambas a la BICCIS de 2011, como recoge la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 17 de junio de 2015 [COM (2015) 302 final].

Todo y la tramitación simultánea, la BICCIS 2016 solo se pondría en marcha una vez alcanzado un acuerdo político sobre los elementos de la base imponible común del Impuesto de Sociedades. De ahí que se tramiten las dos Directivas simultáneamente y en el marco de una única iniciativa.

6.- El relanzamiento de las dos Directivas es uno de los proyectos más destacados de la Comisión en la búsqueda de una fiscalidad más justa. Ambas Directivas se complementan con otras dos, la Directiva sobre las asimetrías híbridas que afectan a terceros países, y una Directiva relativa a la resolución de litigios.

7.- La existencia de veintiocho sistemas diferentes de Impuesto sobre Sociedades en un mismo mercado como es la UE facilita las oportunidades de planificación fiscal agresiva en perjuicio de la equidad tributaria y de la ética. Esta fragmentación provoca además elevados costes de cumplimiento y obstáculos a la inversión.

En un contexto de creciente internacionalización de la actividad empresarial y de creciente movilidad de los beneficios, que las bases imponibles del Impuesto se determinen a nivel nacional incentiva a los Estados miembros a proteger a determinadas empresas a fin de atraer estos beneficios móviles, como hemos visto estos últimos años en casos de significadas empresas.

8.- Es por ello que, mediante estas dos iniciativas, la Comisión pretende:

a) En primer lugar, dar una solución global al traslado de beneficios reduciendo la planificación fiscal transfronteriza y tratando de acercar más la fiscalidad al lugar donde se generan los beneficios y garantizar una imposición efectiva de estos. Ello comporta, además, una mejora del marco de precios de transferencia de la UE, vinculando los regímenes preferenciales al lugar donde se genera el valor.

b) En segundo lugar, se pretende implementar medidas adicionales para mejorar el régimen fiscal de las empresas, permitiendo la compensación transfronteriza de pérdidas, mejorando los mecanismos de resolución de litigios en materia de doble imposición, así como reforzando los elementos de transparencia fiscal.



CORTES GENERALES

c) En tercer lugar, se persigue, igualmente, reforzar elementos transversales de las políticas comunitarias como son el estímulo al crecimiento y a la inversión o la reducción de costes de cumplimiento y de las cargas administrativas.

9.- Es evidente que el contenido de ambas Propuestas legislativas y los objetivos que persiguen no son posibles de alcanzar desde la perspectiva individual de cada Estado miembro. Solo se podrán conseguir plenamente con una armonización fiscal europea de la imposición directa que evitaría tanto la competencia desleal entre Estados miembros como entre empresas.

10.- Ambas iniciativas legislativas se ajustan al principio de subsidiaridad. Los objetivos que pretenden las dos iniciativas solo se pueden conseguir si se aplican de manera uniforme en el mercado interior. Si ello no fuera así, el ámbito territorial de tributación para el impuesto de sociedades seguiría fragmentado y seguirían existiendo obstáculos fiscales y competencia desleal en materia tributaria.

Además la mayoría de las prácticas de elusión fiscal se ejercen en un contexto transfronterizo ya que este facilita el abuso y el aprovechamiento de las asimetrías que surgen de la interacción de las normas nacionales relativas al impuesto de sociedades.

11.- Dada la envergadura de los problemas que pretenden abordar las dos iniciativas legislativas, como son la atenuación de las actuales y múltiples distorsiones resultantes de la interacción de los 28 regímenes nacionales y la creación de unas condiciones favorables para la inversión en el mercado único, es obvio que la consecución de los objetivos se logrará mejor a escala de la Unión. La cuestión es que solo un proceso creciente de armonización fiscal entre los Estados miembros conseguirá eliminar las distorsiones del mercado único y las inequidades tributarias que lastran la competitividad de nuestras empresas, erosionan nuestra fiscalidad y generan desconfianza en nuestras sociedades en torno al proyecto común europeo. Sin avances en la unidad fiscal este proyecto difícilmente superará la crisis en la que se encuentra.

12.- Igualmente y como indica la Comisión, conviene señalar que los aspectos que recogen las dos iniciativas legislativas no pueden abordarse mediante acciones individuales de carácter nacional o estas solo serían parciales e incapaces de dar solución a los problemas planteados. Difícilmente acuerdos bilaterales podrían resolver temas como las asimetrías en la calificación jurídica de las entidades o los pagos, causantes de la doble imposición o la doble no imposición, la compensación transfronteriza de pérdidas, las reestructuraciones exentas de impuestos en el interior de un grupo, la eliminación de precios de transferencia intergrupales complejos o el reparto de ingresos mediante la aplicación de una fórmula a nivel de un grupo empresarial. Todas estas cuestiones que abordan ambas iniciativas legislativas tienen una dimensión transfronteriza y no pueden abordarse con iniciativas nacionales.



CORTES GENERALES

13.- De todo lo anteriormente expuesto se deduce para la consecución de los objetivos señalados, la necesidad de regular mediante dos Propuestas el establecimiento de una base imponible común del Impuesto sobre Sociedades y de una base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades que, de conformidad con el art. 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al tratarse de materias de fiscalidad directa habrán de adoptar la forma de Directivas.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.