



CORTES GENERALES

INFORME 13/2018 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 7 DE MAYO DE 2018, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO RELATIVA AL SISTEMA COMÚN DEL IMPUESTO SOBRE LOS SERVICIOS DIGITALES QUE GRAVA LOS INGRESOS PROCEDENTES DE LA PRESTACIÓN DE DETERMINADOS SERVICIOS DIGITALES (COM (2018) 148 FINAL) (2018/0073 (CNS)) (SWD (2018) 81) - (SWD (2018) 82)

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 al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 17 de mayo de 2018.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 11 de abril de 2018, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. José Montilla Aguilera, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido informes del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Cantabria y del Parlamento de Galicia solicitando la toma en conocimiento, el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 7 de mayo de 2018, 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.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 113

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.”

3.- El mercado único digital es una de las principales prioridades prácticas de la Comisión Europea, en un mercado como el de la UE que cuenta con más de 500 millones de consumidores.

Precisamente, con la finalidad de liberar todo su potencial, el mercado único digital requiere un marco fiscal moderno y estable que estimule la innovación, haga frente a la fragmentación del mercado y permita a todos los actores aprovechar unas condiciones justas y equilibradas. Garantizar una fiscalidad justa de la economía digital también forma parte de la agenda de la Comisión Europea.

4.- Las empresas digitales están creciendo con mucha mayor rapidez que la economía en general y están transformando nuestra manera de interactuar, consumir y realizar negocios, aportando numerosas ventajas a la sociedad. Desde una perspectiva fiscal, crean oportunidades para las administraciones tributarias facilitando la reducción de cargas administrativas y la colaboración entre autoridades fiscales para combatir la evasión fiscal.



CORTES GENERALES

5.- No obstante, los responsables políticos se están esforzando en encontrar soluciones que puedan garantizar una fiscalidad justa y eficaz a medida que se acelera la transformación digital de la economía, ya que las normas vigentes no se adecuan al contexto actual, en el que se ha facilitado el comercio en línea transfronteriza sin necesidad de presencia física. Las empresas dependen de activos intangibles difíciles de valorar y los contenidos generados por los usuarios y la recopilación de datos se han convertido en actividades básicas para la creación de valor de las empresas digitales.

Así lo recoge a nivel internacional el informe (Acción1) de 2015 en el marco del proyecto conjunto OCDE/G20 sobre Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, al asegurar que la digitalización y algunos modelos de negocio derivados de ella suponen retos para la fiscalidad internacional. En marzo de 2018 la OCDE presentó un informe provisional sobre la importancia de la economía digital a los Ministros de Finanzas del G20, en donde se examina la necesidad de adaptar el sistema tributario internacional a la digitalización de la economía.

A escala de la Unión, estos retos se determinaron en la comunicación de la Comisión “*Un sistema impositivo justo y eficaz en la Unión Europea para el Mercado Único Digital*” al 21 de septiembre de 2017. Con posterioridad, el 19 de octubre de 2017 adoptó las conclusiones en las que se subraya “la necesidad de un sistema fiscal justo y eficaz adaptado a la era digital”.

6.- La presente Propuesta de Directiva responde a ese llamamiento a emprender una acción y a abordar de manera provisional el problema de inadecuación respecto a la economía digital de las normas en vigor relativas al impuesto sobre sociedades. Los marcos relativos a este impuesto se concibieron para las empresas tradicionales, con el principio de imposición de los beneficios en el lugar donde se genera el valor, y la presencia física como factor determinante de la imposición. Las empresas con una fuerte presencia digital en un Estado miembro pueden beneficiarse de sus servicios públicos y de la infraestructura del mercado, pero no tributan en ese Estado a menos que tengan también en él una presencia física significativa, cuando la presencia física es un requisito para poder prestar servicios digitales.

7.- Además, las normas actuales no reconocen las nuevas formas de generar beneficios en el mundo digital, teniendo dificultades para reflejar el valor creado a través de activos intangibles, como las patentes y los algoritmos, que fácilmente pueden trasladarse a jurisdicciones con escasa o nula tributación. Tampoco reconocen el papel que desempeñan los usuarios en la generación de valor para las empresas digitales mediante el suministro de datos y contenidos o como componentes de las redes en que se basan muchos modelos de negocio digital. Todo ello viene a significar que existe una desconexión entre el lugar donde se genera el valor y el lugar donde se pagan los impuestos.



CORTES GENERALES

Ello se debe al carácter obsoleto de los sistemas fiscales y en parte también a los incentivos que incorporan los gobiernos para las empresas digitales con el fin de favorecer el crecimiento de este sector. El desequilibrio entre unas empresas y otras es evidente, pudiendo comprometer además la sostenibilidad de las bases imponibles de los Estados miembros.

8.- La economía digital trasciende fronteras y existe un creciente reconocimiento internacional de la necesidad de disponer de un nuevo marco fiscal actualizado adaptado a los modelos de negocio digitales. La solución debería de ser en última instancia de ámbito mundial, en consonancia con la necesidad de encauzar mejor la globalización con una adecuada gobernanza y normas mundiales. Ahora bien, la complejidad del problema y la diversidad de intereses presentes hacen que no sea fácil avanzar a nivel internacional. Por ello la UE propone soluciones en su ámbito, teniendo que liderar esa solución a nivel global.

También lo hace por la percepción, por parte de los Estados miembros, de una situación injusta, con el riesgo evidente de erosión de las bases imponibles de sus impuestos de sociedades.

Otra de las razones es para evitar la descoordinación que suponen las medidas adoptadas por los Estados miembros de forma individual (diez Estados han adoptado medidas) ya que ello amenaza con fragmentar todavía más el mercado único y falsear la competencia.

9.- La norma Propuesta es coherente con el resto de disposiciones existentes en la misma política sectorial. En primer lugar, con los esfuerzos emprendidos por la Unión a nivel internacional. En segundo lugar, con las iniciativas de la agenda fiscal de la UE de los últimos años, tales como la Propuesta relativa a una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS), o la relativa al IVA y el comercio electrónico (Directiva UE 2017/2455) de 5 de diciembre de 2017.

También forman parte de estas iniciativas la Propuesta de Directiva sobre una solución global [COM (2018) 147 final] adoptada en el mismo Consejo que la que es objeto de este informe. La norma también es coherente con otras políticas de la Unión como las que representan la Estrategia para el Mercado Único Digital.

10.- La Directiva se plantea como una solución provisional, ante las previstas dificultades en la interpretación del concepto “presencia digital significativa” para adoptar la Directiva aprobada por el consejo por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa [COM (2018) 147 final]. Pretende armonizar un impuesto provisional sobre determinados ingresos procedentes de actividades digitales.



CORTES GENERALES

El impuesto propuesto grava al 3% la cifra de ingresos anuales de grandes multinacionales de tres tipos de servicios que se generan por actividades en las que los usuarios desempeñan un papel importante en la creación de valor. En concreto, la venta de los espacios publicitarios dirigidos a los usuarios en línea, los servicios generados a partir de las actividades de intermediarios digitales que permiten a los usuarios interactuar con otros usuarios y que pueden facilitar la venta de bienes y servicios entre ellos y la venta de datos obtenidos de información aportada por la actividad on line del usuario.

Se aplicaría sólo a las empresas con ingresos anuales totales mundiales superiores a 750 millones de euros y con ingresos en la UE superiores a 50 millones de euros.

11.- El instrumento adecuado es una Directiva, con arreglo al artículo 113 TFUE. La Propuesta se refiere a una competencia compartida que respeta el principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5 apartado 3 del TFUE. Ello es así, porque si bien sería deseable una acción común y coordinada a escala de la Unión para reformar el marco del impuesto de sociedades de modo que abarque las actividades digitales de las empresas, los Estados miembros pueden introducir medidas transitorias unilaterales dirigidas a abordar los desafíos que plantea la fiscalidad de las empresas de la economía digital. Algunas de estas medidas ya están planificadas por los Estados miembros. La acción de la UE es necesaria a fin de reducir la fragmentación del mercado único y las distorsiones de la competencia dentro de la Unión como consecuencia de la adopción de medidas unilaterales divergentes a escala nacional.

Además, envía a la comunidad internacional un claro mensaje respecto al compromiso de la UE de actuar en vistas a garantizar una fiscalidad justa de la economía digital.

El instrumento elegido es, además, conforme igualmente con el principio de proporcionalidad, es decir, no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados, en particular el de correcto funcionamiento del mercado único de la UE.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.