



Bruselas, 21.3.2018
COM(2018) 146 final

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

**Es el momento de instaurar un marco fiscal moderno, justo y eficaz para la economía
digital**

1. Introducción

Los días 22 y 23 de marzo de 2018, el Consejo Europeo celebrará un debate sobre la fiscalidad de la economía digital. La Comunicación de la Comisión sobre «Un sistema impositivo justo y eficaz en la Unión Europea para el Mercado Único Digital», publicada en septiembre de 2017¹, definió los temas y objetivos principales con respecto a la fiscalidad de la economía digital. La Comisión presenta ahora propuestas para establecer un marco moderno, justo y eficaz para la economía digital. Es la respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo y del Consejo Ecofin, que hizo hincapié en la «necesidad de un sistema tributario eficaz y justo que se adapte a la era digital» y manifestó su confianza en que la Comisión presentara las propuestas adecuadas para principios de 2018².

La economía digital está transformando la manera en que interactuamos, consumimos y hacemos negocios. La transformación digital aporta numerosos beneficios a la sociedad. Para aprovechar plenamente su potencial, la Comisión ha convertido el mercado único digital en una de sus principales prioridades³. La realización de un mercado único digital permitirá a la Unión Europea mantenerse como líder mundial de la economía digital, brindando nuevas oportunidades para la innovación y ayudando a las empresas europeas a crecer a escala mundial. Podría aportar 415 000 millones EUR a la economía europea, fomentando el empleo, el crecimiento, la competencia, la inversión y la innovación. Suponiendo que se instaure a tiempo el marco legislativo y político adecuado, el valor de la economía de los datos llegará a los 739 000 millones EUR de aquí a 2020, lo que representa el 4 % del PIB global de la UE⁴. Gracias a la digitalización, aumentarán las oportunidades transfronterizas, incluso para las empresas más pequeñas.

Hemos entrado en una era en la que los usuarios de servicios digitales son, cada vez más, parte integrante del proceso de creación de valor, consciente o inconscientemente. Los usuarios facilitan datos, comparten conocimientos y contenidos, y propician la creación de redes amplias y diversas. Todo ello genera un enorme valor en la economía actual, que no hará sino aumentar en el futuro. El siguiente diagrama ilustra la intensidad de la actividad de los usuarios en la economía digital.

¹ COM(2017) 547 final.

² Reunión del Consejo Europeo (19 de octubre de 2017) – Conclusiones (doc. EUCO 14/17); y Conclusiones del Consejo (5 de diciembre de 2017) – Responder a los desafíos de la imposición de los beneficios de la economía digital (FISC 346 ECOFIN 1092).

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/es/policies/shaping-digital-single-market>.

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy>.

Esto es lo que sucede un

día en internet de la UE

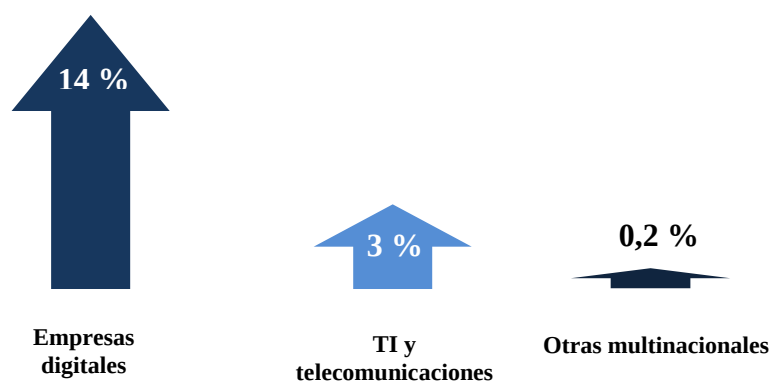
Más de ...



Las empresas digitales están creciendo mucho más rápidamente que la economía en general y las más grandes empresas digitales cuentan con enormes bases de usuarios y consumidores en la UE. Por ejemplo, el 42 % de los europeos son usuarios de Facebook. Aunque en la economía digital la mayoría de los sitios web son locales (accesibles únicamente desde un país), la mayor parte del tráfico corresponde a sitios web mundiales, mucho menos numerosos. En los últimos siete años, los ingresos medios anuales de las principales empresas digitales aumentaron aproximadamente un 14 %, frente a alrededor del 3 % en el caso de las empresas de TI y telecomunicaciones y el 0,2 % en el caso de otras multinacionales⁵. Esta es una señal positiva del dinamismo del sector y su potencial.

⁵ SWD(2018) 81 final.

Aumento de los ingresos medios anuales



Una fiscalidad justa y eficaz es esencial para ayudar al mercado único digital a desarrollar su potencial. Es importante proporcionar un entorno fiscal actualizado en el que las actividades digitales se estimen por su justo valor y en el que puedan crecer empresas orientadas al sector digital disfrutando de un entorno empresarial justo y predecible. La fiscalidad desempeña un papel fundamental en el modelo económico y social de la UE. Un sistema fiscal justo y eficaz proporciona ingresos para los servicios públicos y, al mismo tiempo, favorece el crecimiento económico y la competitividad de las empresas de la UE. Ante el aumento de las desigualdades y la percepción de una falta de justicia social, los ciudadanos de la UE están pidiendo a los Estados miembros y a la Comisión que actúen para mejorar la equidad de los sistemas fiscales. Todos los contribuyentes deben pagar los impuestos que les corresponden, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas, factor clave para el éxito del mercado único, y también de proteger el modelo social europeo del que dependen los ciudadanos.

Desde el inicio de su mandato, la Comisión actual se fijó como prioridad mejorar la equidad y la eficiencia de los sistemas fiscales de la UE⁶. La UE ha desempeñado un papel destacado en la revolución mundial de la transparencia fiscal⁷, ha adoptado normas vinculantes para colmar las lagunas que facilitan la elusión fiscal⁸, ha tomado medidas en relación con los países y territorios no cooperadores⁹ y ha adoptado un marco actualizado en materia de IVA, adaptado al mundo moderno¹⁰. Con arreglo a las normas sobre ayudas estatales, la Comisión ha adoptado medidas contra el trato fiscal preferente de empresas que participan en prácticas de planificación fiscal. Además, ha propuesto un nuevo marco

⁶ En el anexo figura un resumen de las iniciativas en materia de fiscalidad.

⁷ Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo; Directiva (UE) 2016/881 del Consejo; Directiva (UE) 2016/2258 del Consejo; COM(2016) 198 final y COM(2017) 335 final.

⁸ Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo y Directiva (UE) 2017/952 del Consejo.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/05/taxation-council-publishes-an-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/01/23/taxation-eight-jurisdictions-removed-from-eu-list/>

¹⁰ Directiva relativa al IVA sobre el comercio electrónico, propuesta adoptada por la Comisión el 1.12.2016 [COM(2016) 757 final] y adoptada por el Consejo el 5.12.2017. [DIRECTIVA (UE) 2017/2455 DEL CONSEJO].

competitivo, justo y sólido para la fiscalidad de las sociedades en el mercado único¹¹. La Comisión ha propuesto también medidas para promover una mayor transparencia, imponiendo a las empresas multinacionales la obligación de publicar los impuestos que pagan en la UE (Informes públicos país por país)¹². Pide al Parlamento Europeo y al Consejo que muestren una mayor determinación en relación con esta importante propuesta para facilitar su rápida adopción.

No obstante, persisten algunas dificultades. En particular, la rápida transformación de la economía mundial debido a la digitalización está ejerciendo nuevas presiones sobre los sistemas de imposición de las sociedades en la UE y a escala internacional. Los nuevos modelos de negocio deben apoyar el espíritu empresarial, asegurando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas. En todos los niveles de la elaboración de políticas se debe velar por que el marco regulatorio sea sencillo y apoye la creación de empresas, en especial pymes. Como se subrayó en el documento de reflexión de la Comisión sobre el encauzamiento de la globalización¹³, que se presentó en mayo de 2017, esto no significa proteccionismo, desregulación ni «igualación a la baja», sino regulación inteligente. Los Gobiernos deben garantizar que la política fiscal siga siendo pertinente a la luz de la digitalización y los nuevos modelos de negocio, y que las empresas tributen donde estén ubicadas sus actividades económicas. Las propuestas presentadas hoy por la Comisión constituyen una respuesta equilibrada y proporcionada a estos retos.

2. Adaptar el sistema de imposición de las sociedades al siglo XXI: retos futuros

2.1 Inadecuación de las normas sobre el impuesto de sociedades

Las empresas que realizan actividades digitales, al igual que las demás empresas, deberán compartir la carga fiscal necesaria para financiar los servicios públicos a los que recurren. Sin embargo, en la actualidad, esto no es así. Las empresas con una importante presencia digital en un Estado miembro pueden beneficiarse de sus servicios públicos y de la infraestructura del mercado, como el sistema judicial y el alto nivel de conectividad de un Estado miembro, pero no tributan en ese Estado a menos que tengan también en él una presencia física significativa. Las empresas con actividades predominantemente digitales tienen una necesidad menor de estar presentes físicamente cuando operan en el extranjero: solo el 50 % de las filiales de las multinacionales digitales están radicadas en el extranjero, frente al 80 % en el caso de las multinacionales tradicionales¹⁴.

¹¹ COM(2016) 685 final y COM(2016) 683 final.

¹² C(2016) 0198 final.

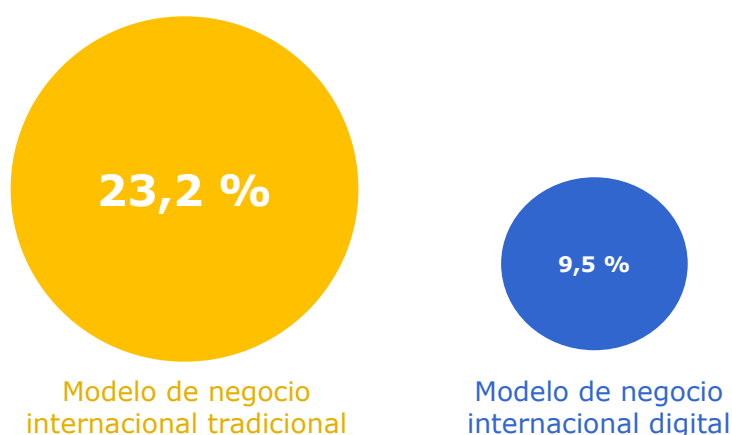
¹³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf

¹⁴ De acuerdo con el método que figura en el [capítulo IV del Informe de 2017 sobre las Inversiones en el Mundo de la UNCTAD](#) (páginas 174-175).

Un principio internacionalmente aceptado es que los beneficios deben gravarse donde se genere valor¹⁵. No obstante, las actuales normas fiscales internacionales fueron concebidas para empresas «de carne y hueso». Se basan sobre todo en la presencia física y no fueron concebidas para hacer frente a modelos de negocio basados principalmente en activos intangibles, datos y conocimientos. No tienen en cuenta los modelos de negocio en los que las empresas pueden prestar servicios digitales en un país sin estar físicamente presentes en él. Las normas actuales tampoco reconocen las nuevas maneras de generar beneficios en el mundo digital. Por ejemplo, tienen muchas 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 digitales. 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.

En consecuencia, las empresas con modelos de negocio digitales pagan menos de la mitad del tipo impositivo que pagan las empresas con modelos de negocio tradicionales: un tipo impositivo medio efectivo del 9,5 % frente al 23,2 %¹⁶. Esto se debe en parte al carácter obsoleto de los sistemas fiscales y en parte a los incentivos que incorporan los Gobiernos para las empresas digitales con el fin de favorecer el crecimiento de este sector de futuro. En algunos casos, mediante estrategias de planificación fiscal agresiva, la carga tributaria puede reducirse aún más, creándose así un sistema desequilibrado, que perjudica a las empresas tradicionales. Esta situación también crea un desequilibrio entre las empresas digitales puramente nacionales y las que operan en distintas jurisdicciones. Se compromete la sostenibilidad de las bases imponibles de los Estados miembros y existe el riesgo de que otras empresas y contribuyentes soporten en consecuencia una carga fiscal más elevada, en detrimento de la justicia social.

Tipo impositivo medio efectivo en la EU-28



¹⁵ Proyecto conjunto de la OECD y el G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (2013).

¹⁶ SWD(2018) 81 final.

Los ciudadanos y las empresas son perfectamente conscientes de los problemas derivados de estas normas fiscales obsoletas. En una reciente consulta pública de la Comisión, casi tres cuartas partes de los encuestados coincidieron en que las normas fiscales internacionales vigentes permiten a las empresas digitales beneficiarse de determinados regímenes tributarios favorables y reducir su carga fiscal. En total, un 82 % de los encuestados consideraba que debía hacerse algo con las actuales normas fiscales internacionales en relación con la economía digital¹⁷.

2.2 Necesidad de una solución internacional

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 Comisión está firmemente convencida de que la solución deberá ser, en última instancia, de ámbito mundial. Esta idea está en consonancia con la necesidad de encauzar mejor la globalización con una adecuada gobernanza mundial y normas mundiales. La Comisión está colaborando estrechamente con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para facilitar el desarrollo de una solución internacional. Sin embargo, debido a la complejidad del problema y a la gran variedad de cuestiones que deben abordarse, no ha sido fácil avanzar a nivel internacional.

Por lo tanto, paralelamente a los debates internacionales, y como continuación de su Comunicación de septiembre, la Comisión propone ahora soluciones a escala de la UE. De esta forma, se dará un nuevo impulso a los debates internacionales ofreciendo un ejemplo claro de cómo los principios que se están debatiendo a nivel internacional pueden transformarse en un marco de fiscalidad de las empresas moderno, justo y eficaz, adaptado a la era digital. Al ser los primeros en proponer una respuesta general para resolver esta cuestión y atenuar los riesgos inmediatos, la UE y sus Estados miembros liderarán la elaboración de una solución mundial.

3. Fiscalidad sostenible en la era digital: una solución global dentro del sistema del impuesto sobre sociedades

El mercado único digital de la UE necesita un marco fiscal estable y actualizado, adaptado a los modelos de negocio digitales. Se facilitaría así la innovación, ya que las empresas podrían invertir en un entorno estable. Asimismo, todos los actores podrían aprovechar la nueva dinámica del mercado en condiciones justas y equilibradas. El marco fiscal debe garantizar la seguridad fiscal en relación con las actividades de inversión de las empresas y evitar el falseamiento de la competencia o la aparición de nuevos resquicios en la legislación tributaria en el mercado único. Debe también garantizar la sostenibilidad de los ingresos fiscales de los Estados miembros.

¹⁷ El anexo 2 de la evaluación de impacto que acompaña a las propuestas [SWD(2018) 81 final] presenta un resumen detallado de los resultados.

Por estos motivos, la Comisión propone una solución global al reto que plantea la fiscalidad de la economía digital. La solución comprende tres elementos principales.

3.1 Una nueva Directiva relativa a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa

El primer elemento de la solución global es una Directiva por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa. **Esta Directiva aporta una solución dentro del actual sistema del impuesto de sociedades**, abordando los problemas de «dónde gravar» y «qué gravar» en la economía digital.

La Directiva propone que las empresas estén obligadas a tributar en los Estados miembros donde tengan una **presencia digital significativa**, aunque no estén presentes físicamente. La presencia se definiría en función de los ingresos procedentes de la prestación de servicios digitales, el número de usuarios en línea o el número de contratos comerciales de servicios digitales. Gracias a estos umbrales, se tendrían en cuenta los niveles significativos de actividad digital a la hora de evaluar dónde debe tributar una sociedad, evitando cargas desproporcionadas para las pymes.

La Directiva también establece **nuevas normas relativas a la asignación de beneficios** a las empresas digitales. Propone basarse en los principios vigentes de fijación de los precios de transferencia y establece que la atribución de beneficios a una empresa digital debe reflejar el modo en que las actividades digitales conducen a la creación de valor, mediante la utilización de criterios tales como los datos y los usuarios.

3.2 Integración de los principios en la propuesta BICCIS

El segundo elemento importante de la solución global propuesta por la Comisión es **la integración de las disposiciones de la propuesta de Directiva en las propuestas relativas a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)**. La Comisión está dispuesta a trabajar con los Estados miembros para examinar la forma de lograrlo. Las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en los informes sobre la base imponible común del impuesto sobre sociedades y BICCIS constituyen una buena base para los futuros trabajos¹⁸.

Combinar la nueva Directiva sobre la presencia digital con las modificaciones de la BICCIS garantizará a la vez que los sistemas del impuesto sobre sociedades de los Estados miembros y la propuesta de base imponible consolidada común a escala de la UE contengan normas que aborden las dificultades que plantea la fiscalidad de la economía digital.

¹⁸ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2018, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades [COM(2016) 0685 — C8-0472/2016-2016/0337 (CNS)] y

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2018, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades (BICCIS) [COM(2016) 0683 — C8-0471/2016-2016/0336 (CNS)].

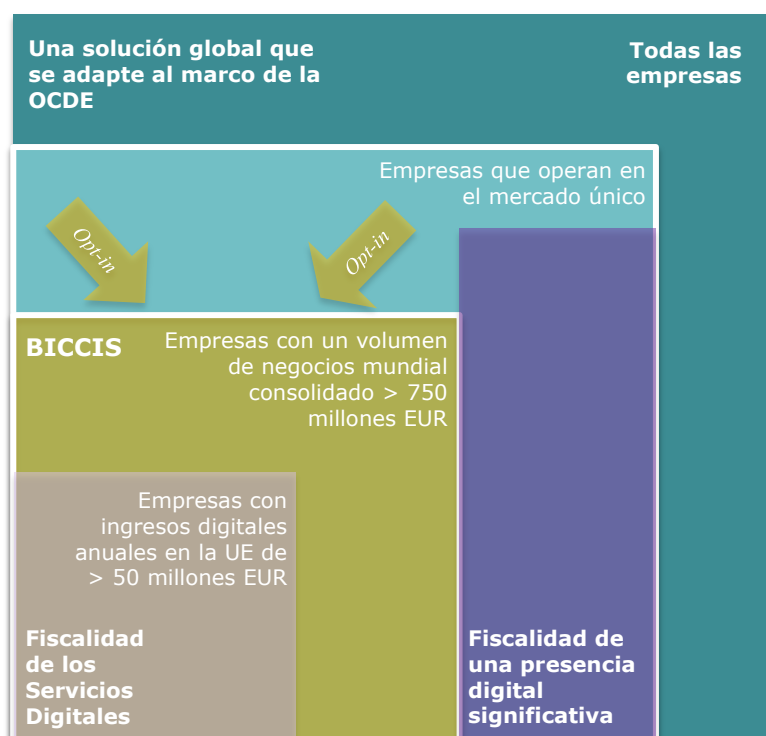
3.3 Ampliación de la solución al nivel mundial

Cualquier solución propuesta a nivel de la UE deberá también tener en cuenta la dimensión mundial. Las presentes propuestas representan la contribución de la Comisión a la elaboración de la solución de consenso que la OCDE tiene la intención de alcanzar de aquí a 2020. Ilustran la forma en que pueden aplicarse los principios debatidos a nivel internacional.

La solución de la UE debería hacerse extensiva, en la medida de lo posible, a las relaciones con terceros países, con el fin de garantizar unas condiciones de competencia equitativas entre las empresas de la UE y las de fuera de la UE. Para ello podrían utilizarse los convenios sobre doble imposición celebrados por los Estados miembros. Así pues, junto con la propuesta de Directiva, la Comisión también presenta una Recomendación a los Estados miembros para que adapten sus convenios sobre doble imposición celebrados con jurisdicciones no pertenecientes a la UE en el sentido de la propuesta de Directiva.

La Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros a adoptar un enfoque común para la negociación de las modificaciones de sus convenios sobre doble imposición con jurisdicciones no pertenecientes a la UE. La Comisión está preparada para asistir al Consejo a determinar las jurisdicciones prioritarias para las negociaciones y, si el Consejo así lo decidiera, a mantener conversaciones exploratorias con estas jurisdicciones sobre el proceso necesario para acordar las modificaciones de sus convenios sobre doble imposición celebrados con los Estados miembros. De esta forma, se evitaría la aparición de una amplia variedad de enfoques diferentes, lo cual podría socavar la igualdad de condiciones y crear nuevos resquicios en el sistema fiscal.

Elementos constituyentes de una fiscalidad justa en la economía digital



4. Gestión del riesgo inmediato de fragmentación: una medida provisional destinada a gravar determinados ingresos de los servicios digitales

Acordar y aplicar una solución estructural llevará tiempo, en particular para ampliar los principios a los convenios sobre doble imposición celebrados con jurisdicciones no pertenecientes a la UE. No obstante, **los Estados miembros están sometidos a una creciente presión política para actuar sin tardanza** sobre la fiscalidad de la economía digital, a fin de proteger sus ingresos y asegurar unas condiciones de competencia equitativas. Un número creciente de Estados miembros está tomando ya medidas unilaterales. Ya se han previsto o implementado medidas unilaterales de imposición indirecta en diez Estados miembros. Otras autoridades tributarias nacionales consideran un riesgo la posibilidad de que la situación actual genere nuevas medidas no coordinadas¹⁹.

Existe el riesgo de que una multiplicidad de enfoques diferentes respecto a la fiscalidad de la economía digital fragmente aún más el mercado único de la UE, creando obstáculos adicionales e inseguridad jurídica para las empresas y falseando la competencia en el mercado único. También puede dar lugar a la creación de nuevas lagunas que faciliten la elusión fiscal. Todo ello sería perjudicial para la competitividad y la equidad fiscal de la UE. Además, la

¹⁹ Quince de los veintiún Estados miembros que respondieron a la consulta de la Comisión opinaron que la situación actual podría incitar a algunos Estados miembros a adoptar medidas unilaterales.

descoordinación de las medidas nacionales reduce las posibilidades de converger hacia un enfoque global común de la UE.

Por este motivo, **también es necesario encontrar una solución de carácter provisional, a nivel de la UE**, que evite la fragmentación del mercado único y mejore la equidad, permitiendo al mismo tiempo a los Estados miembros proteger sus ingresos y actuando como catalizador en la búsqueda de una solución más completa. **La medida provisional se aplicaría únicamente hasta que se haya acordado una solución global a nivel internacional.**

Por consiguiente, la Comisión propone un Impuesto provisional sobre los Servicios Digitales a escala de la UE. La medida propuesta **tiene un alcance muy específico. Se centra en actividades en las que existe una gran diferencia entre el valor creado y la capacidad de los Estados miembros para gravarlo** —cuando la participación y las contribuciones de los usuarios desempeñan un papel crucial en la creación de valor. El Impuesto sobre los Servicios Digitales propuesto se aplicaría a un tipo del 3 % sobre los ingresos anuales brutos obtenidos en la UE procedentes de determinados servicios digitales y se pagaría en el Estado o Estados miembros donde estén ubicados los usuarios implicados. Se estima que con el Impuesto sobre los Servicios Digitales se obtendrían anualmente ingresos de en torno a 5 000 millones EUR en la UE, mejorando la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales y de la UE²⁰.

El Impuesto sobre los Servicios Digitales gravaría los ingresos procedentes de dos tipos principales de servicios digitales. La característica común de estos servicios es que dependen en gran medida de la explotación de la participación de los usuarios o de los datos obtenidos de los usuarios como medio para generar ingresos. Habida cuenta de que dichos servicios se prestan normalmente a distancia, el prestador de los servicios no tiene por qué estar físicamente establecido en el país donde se encuentran los usuarios y, por ende, donde se crea valor. Por lo tanto, este nuevo impuesto tiene por objeto otorgar derechos impositivos a esos países. Se aplicaría a los servicios consistentes en la inclusión de publicidad en interfaces digitales. Asimismo, se aplicaría a las interfaces o mercados digitales intermediarios cuya finalidad principal es facilitar la interacción directa entre los usuarios (como las aplicaciones o sitios de venta entre particulares). Se aplicarían umbrales para **evitar un impacto negativo en las pequeñas o nuevas empresas**. La Directiva propone también la creación de una ventanilla única para simplificar el proceso para las empresas.

Al diseñar la medida provisional, la Comisión ha tenido en cuenta los elementos indicados en el informe provisional de la OCDE²¹ presentado a los Ministros de Hacienda del G20, así como las prácticas actuales de los Estados miembros.

5. Conclusión

²⁰ Una parte de estos fondos podría destinarse, en concepto de ingresos, al presupuesto de la UE, por ejemplo en el contexto de la decisión relativa a los recursos propios para el período del próximo marco financiero plurianual.

²¹ OCDE (2018), «Los desafíos fiscales derivados de la digitalización: informe provisional 2018: Marco Inclusivo sobre el BEPS», Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>.

La digitalización está provocando una transformación rápida y radical de la economía mundial. A fin de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece y de hacer frente a los retos que representa para los sistemas fiscales de los Estados miembros, es indispensable emprender las acciones necesarias para adaptar nuestro sistema del impuesto sobre sociedades a la era digital.

Las propuestas que presenta hoy la Comisión proporcionan una solución estructural global a la cuestión de la fiscalidad de la economía digital en la UE, además de animar a los Estados miembros a hacerla extensiva a las jurisdicciones no pertenecientes a la UE. También ofrecen una solución provisional sencilla para abordar los actuales riesgos de fragmentación del mercado único y evitar una mayor divergencia, hasta que se acuerde e implemente la solución global.

Por consiguiente, la Comisión pide a los Estados miembros que lleguen rápidamente a un acuerdo sobre las propuestas presentadas hoy para que las empresas, las administraciones, los ciudadanos y la economía europea puedan beneficiarse de un marco fiscal uniforme y moderno para la economía digital. Las propuestas deben constituir la base común que la UE y sus Estados miembros utilicen para contribuir a los trabajos internacionales en curso sobre la fiscalidad de la economía digital y a la satisfactoria conclusión de los mismos.