

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 16.3.2011
SEC(2011) 316 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Documento que acompaña a la

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

**relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades
(BICCIS)**

{COM(2011) 121 final}

{SEC(2011) 315 final}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La mundialización ha reconfigurado el panorama económico. Este fenómeno no solo ha modificado la distribución geográfica de la producción, sino que ha transformado drásticamente la organización interna de las empresas que operan en los mercados internacionales. La pauta que supone una integración del mercado en constante progresión cambia radicalmente en el caso de la imposición de las sociedades. La coexistencia, y en muchos casos confrontación, de 27 regímenes fiscales diferentes hace que el mercado de la UE se mantenga muy fragmentado. Dicha fragmentación sitúa a la UE en una posición de clara desventaja frente a sus mayores socios comerciales, esto es, Estados Unidos y Japón, cada uno de los cuales es percibido por las empresas como un mercado único.

En la actualidad, las empresas operan mediante regímenes estructurados de tal modo que se de cabida a la creciente movilidad del capital y a la frecuente actividad transfronteriza entre empresas asociadas. Por consiguiente, conceptos definidos a efectos fiscales, tales como «origen» y «residencia», utilizados tradicionalmente para hacer frente a las necesidades de economías relativamente cerradas, resultan a menudo inadecuados para responder a los retos de la actividad comercial dentro de un mercado integrado. En concreto, la coexistencia de normativas fiscales heterogéneas y sujetas a frecuentes cambios supone un obstáculo para las empresas que compiten en los mercados internacionales. Por otro lado, los regímenes fiscales nacionales son cada vez más vulnerables a las prácticas de fraude fiscal. Efectivamente, la transferencia de rentas y el arbitraje entre los convenios internacionales se ven facilitados de forma natural por la elevada movilidad de los factores de producción.

En este contexto, las empresas siguen enfrentándose a una serie de obstáculos fiscales en sus operaciones transfronterizas dentro de la UE, en particular:

- I. *Costes de cumplimiento suplementarios*, derivados de la observancia de distintos regímenes fiscales nacionales y de las normas sobre precios de transferencia. Según los datos que figuran en el «Estudio sobre la fiscalidad de las empresas» publicado por la Comisión en 2001, los costes de cumplimiento en el ámbito fiscal se sitúan aproximadamente en entre el 2 % y el 4 % de los ingresos fiscales en concepto de impuesto sobre sociedades. En la UE 27, ello podría equivaler a una cifra media de más de 10 000 millones de euros en 2008.
- II. *Doble imposición*, que se produce cuando dos impuestos comparables gravan la misma renta en dos o más Estados.
- III. *Tributación excesiva*, que tiene lugar cuando las actividades transfronterizas generan una deuda tributaria que no se produciría en un contexto puramente nacional (por ejemplo, las empresas asociadas de diferentes Estados miembros o sus establecimientos permanentes no están autorizadas a compartir las pérdidas, mientras que la consolidación de las pérdidas por parte de las sociedades establecidas en un solo Estado miembro reduce tanto los beneficios imposables como la carga fiscal de estas últimas).

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La actual estructura de 27 regímenes nacionales del impuesto sobre sociedades impide el correcto funcionamiento del mercado interior. Los Estados miembros no pueden aportar una solución global a este problema. Una actuación no coordinada, es decir, programada y llevada a cabo por cada Estado miembro de forma individual, no haría sino reproducir la situación actual, ya que los sujetos pasivos tendrían que seguir tratando con un número de administraciones tributarias equivalente al número de jurisdicciones en las que estén sujetos al impuesto. Es preciso emprender una acción a escala comunitaria a fin de establecer un marco jurídico que prevea normas comunes. La Comisión ha tomado la iniciativa en este ámbito sin olvidar que, en virtud del principio de subsidiariedad, los Estados miembros mantienen sus atribuciones a la hora de fijar los tipos del impuesto de sociedades. Por tanto, tienen total libertad para determinar el volumen y la composición de sus ingresos fiscales.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Los objetivos específicos de la iniciativa de la UE consisten en eliminar los obstáculos fiscales subsistentes en el mercado interior anteriormente señalados, es decir, los costes de cumplimiento suplementarios derivados de la actividad internacional, así como la doble imposición y la tributación excesiva. Por tanto, el objetivo general de mejora de la eficiencia económica en la asignación del capital productivo de la UE se podría lograr mediante la reducción de las distorsiones en la toma de decisiones de inversión por motivos fiscales y el incremento de las oportunidades de inversión a escala transfronteriza. En este sentido, dotar al régimen del impuesto sobre la renta de las sociedades en la UE de mayor simplicidad y eficacia podría contribuir significativamente al logro de los objetivos fijados en la estrategia UE 2020 y al fortalecimiento del mercado interior, en consonancia con las iniciativas recomendadas en el Acta del Mercado Único.

A nivel operativo, el objetivo es establecer un conjunto de normas comunes para el cálculo de la base imponible de las pertinentes sociedades de la UE.

Es preciso subrayar que los efectos sobre el tamaño y distribución de las bases imponibles de las empresas en toda la UE no constituyen en sí mismos un objetivo de la iniciativa. Así pues, no se define objetivo alguno que los Estados miembros deban cumplir en lo que respecta a la distribución o neutralidad de los ingresos.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

El informe pasa revista a cuatro opciones de actuación fundamentales, y las compara con la opción de no tomar medidas o mantener la situación actual (opción 1):

- La adopción de una *base imponible común del impuesto sobre sociedades* (BICIS) *facultativa*, que supondría para las empresas que la aplicasen la sustitución de los 27 regímenes fiscales diferentes del impuesto por una base imponible común calculada recurriendo a un conjunto único de normas (opción 2).
- La introducción *obligatoria* de una *base imponible común del impuesto sobre sociedades* (BICIS) para todas las sociedades establecidas en la UE (opción 3).

- En el marco de una *base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) facultativa*, las sociedades podrían optar por una base imponible común (es decir, calculada mediante la aplicación de un único conjunto de normas fiscales) consolidada a escala de la UE que sustituyera a los 27 regímenes fiscales diferentes y al método de contabilidad separada (opción 4).
- Esas mismas normas adquirirían carácter vinculante de aplicarse la *base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) obligatoria* (opción 5).

Con arreglo a cualquiera de las posibles opciones expuestas, las normas comunes se aplicarían exclusivamente al cálculo de las bases imponibles, y los Estados miembros conservarían su soberanía en materia fiscal por lo que respecta a la fijación de los tipos impositivos aplicables.

5. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS

5.1. Efectos sobre el tamaño de la base imponible y sobre su distribución

Las opciones de actuación expuestas conllevan cambios en el tamaño y la distribución transfronteriza de las bases imponibles del impuesto sobre sociedades dignos de cuantificación, aunque en el marco de las reformas fiscales analizadas dichos efectos no constituyan un objetivo en sí mismos. Resulta importante no extraer conclusiones generales en relación con los efectos finales sobre los ingresos, o sobre la situación presupuestaria de los diferentes Estados miembros, ya que dichos efectos dependerán en última instancia de las decisiones que se adopten a escala nacional en relación con los posibles ajustes de la combinación de diferentes instrumentos fiscales o de los tipos impositivos aplicados.

Según el análisis realizado, la introducción de disposiciones comunes sobre la base imponible que no implicaran la consolidación transfronteriza de las pérdidas (BICIS) conduciría, en promedio y para la mayoría de las sociedades situadas en la UE, a una ampliación de las bases imponibles frente a las existentes en la actualidad. No obstante, la magnitud de este incremento parece depender esencialmente de las normas que se apliquen en materia de amortización. En cualquier caso, el establecimiento de una base imponible común reduciría la importante disparidad actualmente existente entre las bases imponibles de los distintos países de la UE.

Las disposiciones relativas al establecimiento de una BICCIS permitirían la consolidación transfronteriza de los beneficios y de las pérdidas. Los cálculos efectuados sobre una muestra de grupos multinacionales establecidos en la UE extraída de las bases de datos Amadeus y ORBIS muestran que, en promedio, aproximadamente el 50 % de los grupos multinacionales no financieros y el 17 % de los financieros en las respectivas muestras podrían beneficiarse cada año de una compensación transfronteriza inmediata de las pérdidas. La ponderación de los resultados de los diferentes sectores por separado indica que, en promedio, por lo que respecta a los grupos participantes, la base imponible calculada con arreglo a la BICCIS sería inferior en un 3 % a la resultante de la aplicación del escenario de «mantenimiento de la situación actual»¹.

¹ En general, en la muestra utilizada, el efecto combinado de las nuevas disposiciones para el cálculo de la base imponible sin consolidación (que tienden a ampliar la base imponible) y la introducción de la consolidación transfronteriza inmediata de las pérdidas que lleva consigo la aplicación de los escenarios

Una de las cuestiones que se plantea a la hora de aplicar la BICCIS es cómo dividir la base imponible global entre los Estados miembros en los que ejerce su actividad el grupo multinacional. Para darle respuesta, es necesario definir [unos] mecanismos de distribución específicos. Si se utilizan los datos procedentes de las cuentas financieras en sustitución de los beneficios imponibles de los grupos multinacionales se observa que la aplicación de la fórmula consistente en ponderar por igual los costes correspondientes a los asalariados, los activos y las ventas por destino provocaría un incremento de las bases imponibles en la mayoría de los Estados miembros de Europa Central y Oriental, así como en Alemania, España, Francia, Grecia e Italia. Los resultados del estudio indican que un cambio en la ponderación de los factores de distribución tendría poca incidencia en la distribución relativa de la base imponible entre los distintos países.

5.2. Efectos sobre los costes de cumplimiento

Según los datos del estudio, los principales factores que intervienen en los costes de cumplimiento de las empresas multinacionales están directa o indirectamente relacionados con las actividades conexas a los precios de transferencia (documentación, autorizaciones y sentencias, y procedimientos amistosos). Por otro lado, los costes de cumplimiento relativos a los precios de transferencia se han ido incrementado a lo largo del tiempo, principalmente debido a dos factores: i) unos requisitos más estrictos en materia de documentación por parte de las autoridades tributarias, acompañados de controles que efectúan también dichas autoridades; ii) ajustes y cambios en los tipos de operaciones empresariales, y en su alcance, a escala mundial².

De acuerdo con un estudio encargado a Deloitte, se prevé que la aplicación de la BICCIS lleve aparejado un importante ahorro de tiempo y de costes en materia de cumplimiento en el caso de las multinacionales que establezcan una nueva filial en un Estado miembro diferente. Los expertos en el ámbito fiscal que han participado en el estudio han estimado que la media de los gastos tributarios en que incurre una gran empresa que implanta una nueva filial en otro Estado miembro asciende a unos 140 000 € (0,23 % de su volumen de negocios). La BICCIS reducirá esos costes en 87 000 euros o en un 62 %. El ahorro que puede lograr una empresa de medianas dimensiones es aún más significativo, ya que está previsto que sus costes se reduzcan de 128 000 € (0,55 % del volumen de negocios) a 42 000 €, es decir una disminución del 67 %. Otros datos recopilados a partir de una muestra de las multinacionales europeas existentes en la actualidad (Estudio PWC) apuntan hacia una reducción más moderada, pero aún significativa, de los costes de cumplimiento relacionados con las tareas más recurrentes en el ámbito fiscal. El ahorro que se espera obtener con la introducción de la BICCIS se situaría en 8 puntos porcentuales del tiempo dedicado actualmente al cumplimiento de la normativa.

5.3. Efectos sobre la economía en su conjunto

El modelo informatizado de equilibrio general (CGE) CORTAX se utiliza para determinar la incidencia de las diferentes reformas en la economía en su conjunto. Dicho modelo, concebido para simular cambios en las políticas tributarias de los Estados miembros de la Unión, ha sido ampliado y perfeccionado con vistas a la realización de la presente evaluación

BICCIS (que tiende a reducirla), tiende a mantener más o menos constantes las bases imponibles agregadas frente a las actuales (por lo que respecta a las sociedades afectadas).

²

Ernst & Young Transfer Pricing Survey.

de impacto³. Sin embargo, como cualquier modelo de equilibrio general, CORTAX incluye supuestos y especificaciones simplificadores que son discutibles, y no consigue despejar la incertidumbre sobre el peso de determinados efectos de las políticas tributarias en el comportamiento de las empresas. Sobre todo, CORTAX no refleja las ventajas dinámicas a largo plazo derivadas de una mayor integración del mercado interior, por ejemplo, en términos de incremento del número de empresas que operan a escala internacional. Se espera que la supresión de los obstáculos fiscales transfronterizos se traduzca en una reducción de las distorsiones en la asignación del capital, ya que, por un lado, incrementará la sustituibilidad entre la inversión nacional y transfronteriza, y, por otro, dotará a la UE en su conjunto de mayor capacidad de atracción desde la perspectiva de los inversores multinacionales. Se prevé que esa mayor eficiencia distributiva lleve consigo un incremento de la productividad y el empleo, derivado asimismo de las economías de escala que pueden lograrse en un mercado ampliado.

Las cuatro opciones de actuación diferentes, es decir, la BICIS facultativa, la BICIS obligatoria, la BICCIS facultativa y la BICCIS obligatoria se han comparado con el escenario de «mantenimiento de la situación actual». En los escenarios *facultativos* se parte del supuesto de que todas las empresas multinacionales, pero no las nacionales, van a optar por el régimen fiscal alternativo, mientras que en los escenarios obligatorios se asume que también las empresas nacionales tendrán que aplicar las nuevas disposiciones tributarias. Este planteamiento podría llevar a una infravaloración del incremento de la prosperidad obtenido mediante la aplicación de los escenarios facultativos, ya que cabe presumir que, en la práctica, las empresas multinacionales sólo optaran por aplicar el nuevo régimen si ello no implica la reducción de sus beneficios netos frente a los que obtendrían aplicando los distintos regímenes fiscales nacionales. En todos los escenarios se parte de la hipótesis de que los ingresos en concepto de impuesto de sociedades se mantienen constantes si previamente se adapta el tipo impositivo, de forma que se pueda equilibrar el presupuesto público antes de que las empresas reaccionen ante el nuevo entorno fiscal.

El mecanismo económico importante en el análisis CGE de la BICIS es la compensación entre un tipo impositivo marginal efectivo bajo (derivado de una base reducida y un elevado tipo impositivo legal), que minimiza las distorsiones en la inversión, y un tipo impositivo legal bajo del impuesto de sociedades (unido a una base imponible amplia), que reduce la transferencia de los beneficios de las multinacionales a emplazamientos exteriores e incrementa la capacidad de atracción de un emplazamiento en el caso de las decisiones discretas de inversión. Se ha observado que la ampliación de la base que lleva consigo la nueva definición de base imponible común, y la consiguiente reducción del tipo impositivo, reducen la prosperidad agregada en la UE⁴.

³ Dicha ampliación consiste en la inclusión de i) *los paraísos fiscales*, a fin de evaluar la probabilidad de que se produzca una transferencia de los beneficios fuera de la UE; ii) *las probabilidades de pérdidas*, a fin de cuantificar con precisión los efectos económicos de la consolidación de las pérdidas, y iii) *las decisiones discretas de ubicación*, a fin de modelizar las decisiones inframarginales de las empresas en relación con *dónde* invertir, con anterioridad a la decisión de *cuánto* invertir.

⁴ En el modelo, la estrategia consistente en combinar la ampliación de la base imponible con una reducción de los tipos impositivos tiene como consecuencia un incremento de la prosperidad cuando es aplicada por separado por los distintos países, y, en particular, por los países con unos niveles de imposición muy elevados que sufren problemas de transferencia de los beneficios. Sin embargo, la aplicación generalizada de dicha estrategia a escala de la Unión reduce los efectos beneficiosos de unos tipos impositivos reducidos del impuesto sobre sociedades. Efectivamente, la ventaja comparativa que

Por otro lado, los principales efectos positivos de la reforma consistente en la aplicación de una BICIS se deben a la supuesta reducción de los costes de cumplimiento. En conjunto, la aplicación de una BICIS obligatoria mantiene la prosperidad a escala europea a un nivel prácticamente constante, mientras que la introducción de una BICIS facultativa para las empresas multinacionales lleva consigo un ligero aumento de la prosperidad.

En comparación con la opciones de actuación BICIS, las opciones BICCIS tienen unos efectos sobre la prosperidad más positivos con respecto a cualquiera de los escenarios analizados. El impacto general final se traduce en un pequeño incremento de la prosperidad neto positivo de aproximadamente un 0,02 % del PIB en términos agregados para la UE, es decir, unos 2 400 millones de euros (cifras de 2009). El desglose de los efectos de los diferentes elementos de las reformas muestra lo siguiente:

- El impacto económico positivo de la consolidación y del método de distribución se debe fundamentalmente a la reducción de los costes de cumplimiento.
- El paso de la aplicación de un método de contabilidad separada a un método de distribución tiene una incidencia desdeñable sobre el PIB y la prosperidad. Ello se debe a diversos efectos compensatorios: menores incentivos para transferir beneficios y capital a partir de los países con elevados niveles impositivos, pero distorsiones adicionales en la atribución de los factores del método de distribución por lo que respecta a las economías con bajos niveles de imposición.
- La consolidación de las pérdidas tiende a reducir las bases imponibles. Por tanto, según las hipótesis del modelo, es posible que sea necesario incrementar en cierta medida los tipos del impuesto de sociedades a fin de equilibrar los presupuestos públicos. La combinación de una menor carga tributaria a través de la consolidación de las pérdidas y una mayor carga tributaria debida a la fijación de tipos impositivos más elevados podría provocar un incremento general del coste del capital. Por consiguiente, la inversión desciende ligeramente pero el empleo aumenta debido a la reducción del coste de la mano de obra. En resumen, el PIB se reduce ligeramente, mientras que el efecto neto sobre la prosperidad es desdeñable.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES DE ACTUACIÓN

La supresión de los tres tipos de obstáculos fiscales identificados en relación con el impuesto de sociedades que podría lograrse mediante la aplicación de las opciones de actuación BICCIS permitiría a las empresas adoptar decisiones más racionales en materia económica mejorando así la eficiencia económica general en la UE. Basándose en los efectos económicos cuantificados, la BICCIS facultativa y la BICCIS obligatoria son preferibles a las opciones alternativas, debido al ahorro que pueden generar en términos de costes de cumplimiento. No obstante, según los datos macroeconómicos, de entre todos los escenarios analizados, la BICCIS facultativa parece ser la opción de actuación preferible.

puede tener un país debido a su emplazamiento no mejora si los demás Estados miembros también reducen sus tipos impositivos. Sólo se verán afectadas las decisiones de ubicación frente a terceros países. En definitiva, una estrategia multilateral basada en la ampliación de la base y la reducción de los tipos tendrá probablemente una incidencia positiva menor en la prosperidad que una estrategia unilateral.

Las reformas analizadas podrían llevar consigo importantes efectos dinámicos a largo plazo. Se espera que dichos efectos se concreten fundamentalmente en una menor incertidumbre y en la reducción de los costes (efectivos y percibidos) de las empresas que operan en múltiples jurisdicciones. En última instancia, todo ello se traducirá en un incremento de la inversión a escala transfronteriza dentro de la UE, derivado tanto de la mayor expansión de las multinacionales europeas y extranjeras como de las nuevas inversiones de empresas estrictamente nacionales en otros Estados miembros. Del mismo modo, en la medida en que el actual panorama de fragmentación de los regímenes del impuesto sobre sociedades puede suponer una barrera al acceso a los mercados internacionales, las pequeñas y medianas empresas pueden verse particularmente favorecidas por la situación de igualdad creada por las reformas que se están analizando. Es probable que la eliminación de los costes de cumplimiento suplementarios vinculados a la obligación de observar las diferentes normas fiscales, y la introducción del principio de «ventanilla única» en el ámbito de la administración tributaria refuercen la capacidad de expansión transfronteriza de las PYME.

7. CONTROL Y EVALUACIÓN

La intervención propuesta producirá efectos sobre una serie de variables que deberán ser objeto de control. A nivel microeconómico, habrá que evaluar los efectos de las opciones de actuación sobre los costes de cumplimiento de las empresas en el ámbito fiscal y sobre su comportamiento inversor más allá de las fronteras nacionales. Para resolver los problemas habituales a la hora de obtener estimaciones fiables sobre los costes de cumplimiento efectivos y percibidos, habrá que diseñar encuestas específicas prestando particular atención a la representatividad de las muestras seleccionadas. La tendencia de las PYME a expandirse fuera de sus fronteras nacionales podría ser un indicio revelador de los efectos a largo plazo que se esperan de la aplicación de las opciones de actuación. Dichos efectos pueden medirse a través de encuestas entre las empresas interesadas o mediante un análisis de los cambios que se observen en las decisiones de inversión efectivas.

A escala macroeconómica, en consonancia con los objetivos generales de mejora de la asignación del capital productivo en la UE, habrá que recopilar datos sobre los flujos de inversión directa extranjera dirigidos hacia la UE y entre los Estados miembros de la UE.

La evaluación de las consecuencias de la aplicación de la medida legislativa podría llevarse a cabo transcurridos cinco años de la entrada en vigor de los actos legislativos de transposición de la Directiva. La Comisión podría presentar en ese momento al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su funcionamiento técnico.

El contenido de dicho informe variaría en función del ámbito de aplicación de la Directiva finalmente acordado por el Consejo.

Cuadro 1: Clasificación de las opciones de actuación por orden de preferencia (1 = mejor opción)

	Opción 1: situación actual	Opción 2: BICIS facultativo	Opción 3: BICIS obligatorio	Opción 4: BICCIS facultativo	Opción 5: BICCIS obligatorio
Estudio PWC (costes de cumplimiento)	2	3		1	
Estudio Deloitte (costes de cumplimiento)	3	2		1	
Estudio CORTAX (variables macroeconómicas)	4	3	5	1(2)	2(1)