

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países»

[COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Ponente general: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Consejo, 21.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	176/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora los esfuerzos que está llevando a cabo la Comisión en la lucha contra la planificación fiscal agresiva, bajo la forma de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal ⁽¹⁾, que se complementa con el proyecto BEPS de la OCDE ⁽²⁾ y responde a las peticiones de las partes interesadas europeas, como la sociedad civil, los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

1.2. Aunque, como indica también la OCDE, un análisis económico preciso del impacto de las asimetrías híbridas es difícil de realizar, el CESE considera que la adopción de la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Directiva») debería aumentar de forma significativa los ingresos del impuesto sobre sociedades en todos los Estados miembros.

1.3. El CESE considera que esta Directiva solo alcanzará todo su potencial si también se aplican normas similares en terceros países. Resulta de suma importancia, con vistas a su aplicación eficaz, que existan unas condiciones igualitarias y equitativas en la política fiscal global. Sin ellas, el mercado único podría perder parte de su atractivo, en beneficio de mercados menos regulados, mientras que la incidencia positiva de la Directiva se vería disminuida.

1.4. El CESE comparte la opinión de que las asimetrías deben abordarse únicamente cuando una de las empresas asociadas detente un control efectivo sobre la otra empresa asociada, mediante una participación en forma de derechos de voto, derechos de propiedad de capital o derechos sobre los beneficios del 50 % o más.

1.5. El Comité cree que debe prestarse una atención especial a las asimetrías importadas que socavan la eficacia de las normas destinadas a eliminar las asimetrías híbridas, y considera que se necesitan clarificaciones suplementarias a fin de garantizar una ejecución coherente en todos los Estados miembros.

1.6. Por lo que respecta a los diferentes ejercicios de contabilización fiscal presentes en las distintas jurisdicciones, el CESE comparte la opinión de que las diferencias no deberían dar lugar a asimetrías en los resultados fiscales. No obstante, el contribuyente debe notificar el pago en ambas jurisdicciones en un plazo razonable.

1.7. Si bien apoya el planteamiento actual de las asimetrías híbridas, el CESE considera que los Estados miembros también deberían analizar las causas de las mecanismos híbridos asimétricos, colmar las posibles lagunas y evitar las prácticas de planificación fiscal agresiva, en lugar de limitarse a intentar obtener ingresos fiscales.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final.

⁽²⁾ Por «erosión de la base imponible y traslado de beneficios» (BEPS, por sus siglas en inglés) se entienden las estrategias de elusión fiscal que explotan lagunas y asimetrías en la normativa fiscal para trasladar artificialmente los beneficios a lugares con escasa o nula tributación (<http://www.oecd.org/ctp/beps/>).

⁽³⁾ COM(2016) 687 final.

1.8. El CESE recomienda a todos los Estados miembros que estudien la posibilidad de introducir e imponer sanciones a los contribuyentes que se beneficien de mecanismos híbridos asimétricos, al objeto de prevenir o combatir tales prácticas.

1.9. El CESE propone que la Comisión decida elaborar un amplio informe que describa el estado de ejecución de la Directiva en todos los Estados miembros, así como la situación a nivel mundial en lo que respecta a los mecanismos híbridos asimétricos.

1.10. Asimismo considera que los Estados miembros deben compartir información pertinente y buenas prácticas a fin de acelerar este proceso y garantizar una aplicación uniforme.

2. Antecedentes del dictamen, incluida la propuesta legislativa en cuestión

2.1. En enero de 2016, la Comisión Europea presentó el paquete de lucha contra la elusión fiscal, que forma parte del programa para una fiscalidad de las empresas más justa y eficaz ⁽⁴⁾. Dicho paquete comprende medidas concretas para evitar la planificación fiscal agresiva, impulsar la transparencia fiscal y crear las condiciones para que todas las empresas de la Unión compitan en pie de igualdad.

2.2. El paquete de medidas consta de una comunicación global ⁽⁵⁾ en la que se exponen el marco político, económico e internacional de la lucha contra la planificación fiscal agresiva y los principales instrumentos siguientes: una Directiva de lucha contra la elusión fiscal ⁽⁶⁾, una Directiva que modifica la Directiva sobre cooperación administrativa ⁽⁷⁾, una Recomendación de la Comisión sobre convenios fiscales ⁽⁸⁾ y una Comunicación sobre una estrategia exterior de la UE ⁽⁹⁾ relativa a la cooperación con terceros países en materia de gobernanza en el ámbito fiscal.

2.3. El 12 de julio de 2016, el Consejo Ecofin realizó una declaración sobre las asimetrías híbridas en la que pedía a la Comisión Europea que presentase una propuesta sobre asimetrías híbridas que afecten a terceros países con unas normas coherentes y no menos eficaces que las normas recomendadas por el informe sobre la acción 2 del proyecto BEPS de la OCDE. La mayoría de los Estados miembros se han comprometido a poner en práctica estas recomendaciones.

2.4. La Directiva modifica la Directiva de lucha contra la elusión fiscal y se integra en un paquete formado, asimismo, por la propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS) y la propuesta sobre una base imponible común del impuesto sobre sociedades (BICIS), cuyas normas en materia de asimetrías híbridas son coherentes con las contempladas en la Directiva.

2.5. Habida cuenta del respaldo de los Estados miembros y de las declaraciones del Consejo Ecofin sobre este asunto, la Comisión ha elaborado una propuesta por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países, como las asimetrías de establecimientos permanentes híbridos, las transferencias híbridas, las asimetrías importadas y las asimetrías de sociedades con doble residencia.

2.6. Dado que las orientaciones no vinculan a los Estados miembros, es necesario adoptar normas vinculantes para garantizar que estos luchen con eficacia contra dichas asimetrías. Si los Estados miembros actuasen independientemente, esto no haría sino agravar la fragmentación del mercado interior y permitir la persistencia de las asimetrías, además de que se perdería una recaudación fiscal considerable.

2.7. El objetivo de la propuesta de la Comisión es tratar las situaciones de asimetría atribuibles a diferencias en la calificación jurídica de una entidad o un instrumento financiero. Dicha propuesta trata, asimismo, las situaciones de asimetría derivadas de las distintas normas sobre el tratamiento de una presencia comercial como establecimiento permanente. Con arreglo a las normas incluidas en la propuesta, los Estados miembros estarán obligados a denegar la deducción de un pago por el contribuyente o a exigirle que incluya un pago o un beneficio en su renta imponible, según proceda.

2.8. Por último, la Directiva no conlleva una armonización completa, sino que se limita a combatir la planificación fiscal agresiva que recurre a mecanismos híbridos asimétricos afrontando las situaciones de deducción en un Estado sin la inclusión de la renta en la base imponible del otro Estado o de no imposición de la renta en un Estado sin la inclusión en el otro Estado, además de rectificar los casos de doble imposición.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reconoce que los actuales sistemas del impuesto sobre sociedades se elaboraron en función de las realidades económicas de un tiempo pasado, en el que las empresas estaban física y legalmente vinculadas a los mercados locales. Puesto que, por lo general, este ya no es el caso, debe adaptarse el marco tributario al entorno internacional y a los desafíos que se plantean en la actualidad.

3.2. El CESE valora los esfuerzos que está llevando a cabo la Comisión en este ámbito, bajo la forma de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal, que se complementa con el proyecto BEPS de la OCDE y responde a las peticiones de las partes interesadas europeas, como la sociedad civil, los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

3.3. El CESE respalda las conclusiones de la OCDE y el G20 en este ámbito y las reglamentaciones que viene a introducir la Directiva.

3.4. El CESE reconoce que la propuesta persigue los mecanismos híbridos asimétricos identificados en el informe sobre la acción 2 del proyecto BEPS de la OCDE⁽¹⁰⁾ y no aborda las situaciones en que los impuestos pagados son escasos o nulos como consecuencia de un tipo impositivo bajo o de un sistema fiscal específico de la jurisdicción.

3.5. Los mecanismos híbridos asimétricos se consideran una técnica generalizada de planificación fiscal agresiva practicada por empresas multinacionales que establecen oficinas legales o comerciales en múltiples países, ya sean Estados miembros o terceros países. Puesto que actualmente la Directiva 2016/1164 del Consejo solo aborda las asimetrías híbridas que se producen en los Estados miembros, el CESE conviene en que es necesario modificarla introduciendo normas específicas para los casos en que se vean afectados terceros países, con el mero propósito de proteger el mercado único. No obstante, el CESE señala que las normas aplicables dentro de la Unión están supeditadas a que el tercer país de que se trate aplique normas de asimetría híbrida a la situación específica.

3.6. El CESE ya ha expresado que la planificación fiscal agresiva contribuye a erosionar la base imponible de los Estados miembros por un valor de 50 000 a 70 000 millones EUR anuales⁽¹¹⁾, y que las asimetrías híbridas suponen un porcentaje nada desdeñable y acarrearán efectos negativos importantes para los ingresos fiscales, así como para la competencia, la equidad y la transparencia. Aunque, como ha señalado también la OCDE, resulta difícil llevar a cabo un análisis económico preciso del impacto de las asimetrías híbridas, el CESE cree que con la adopción de la Directiva se incrementará considerablemente el impuesto sobre sociedades en todos los Estados miembros.

3.7. No se realizó ninguna evaluación de impacto de la propuesta, por lo que respecta a la Directiva que modifica, dados los fuertes vínculos con el informe global sobre BEPS de la OCDE, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión⁽¹²⁾ que proporciona un importante análisis, las consultas que ya se habían llevado a cabo y la petición recogida en la declaración del Consejo de que la Directiva se presentase en octubre de 2016 a más tardar. Los Estados miembros están obligados a adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva y a comunicárselas a la Comisión Europea, a más tardar el 31 de diciembre de 2018. El CESE está de acuerdo en que en este momento no es necesaria una evaluación del impacto.

3.8. Se pide a la Comisión que evalúe la aplicación de la Directiva a los cuatro años de su entrada en vigor y que presente al Consejo un informe al respecto. Sin embargo, el CESE sugiere que la Comisión evalúe anualmente cuál es la situación de aplicación y que presente al Consejo, un año después del plazo propuesto, una evaluación de la aplicación. Dicha evaluación de la aplicación debería incluir un estudio pormenorizado de la legislación de aplicación adoptada en los Estados miembros, así como un estudio exhaustivo sobre los terceros países que hayan incorporado las reglamentaciones sobre BEPS de la OCDE o estén en proceso de hacerlo y sobre la posición del mercado único de la Unión en el panorama mundial. Por otro lado, el CESE recomienda que la Comisión incluya en el informe cualquier alteración de los marcos legislativos nacionales, es decir, otros resultados fiscales, mercantiles o reglamentarios, en caso de que se produzcan tales situaciones.

3.9. El CESE recomienda que, sobre la base de la evaluación de la aplicación, la Comisión elabore una amplia evaluación de impacto sobre los efectos de la Directiva para el mercado único. Este estudio debería llevarse a cabo en cuanto se disponga de los datos necesarios de los Estados miembros.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

⁽¹¹⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 93.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_345_en.pdf

4. Observaciones específicas

4.1. La Directiva añade una definición amplia de «empresa asociada» que incluye las entidades que formen parte del mismo grupo consolidado a efectos de contabilidad y las empresas en cuya gestión el contribuyente tenga una influencia significativa o que tengan una influencia significativa en la gestión del contribuyente. El CESE comparte la opinión de que las asimetrías deben abordarse únicamente cuando una de las empresas asociadas detente un control efectivo sobre la otra empresa asociada.

4.2. El CESE respalda las normas adicionales que introduce la Directiva, aunque es de suma importancia, con vistas a su aplicación eficaz, que existan unas condiciones igualitarias y equitativas en la política fiscal global. Sin ellas, el mercado único podría perder parte de su atractivo, en beneficio de mercados menos regulados.

4.3. El CESE opina que, en las situaciones en que es posible una asimetría híbrida, las inversiones transfronterizas se ven efectivamente favorecidas en comparación con las inversiones nacionales, lo que provoca una distorsión clara del mercado único.

4.4. El Consejo ha propuesto el 31 de diciembre de 2018 como plazo para que los Estados miembros incorporen la Directiva a su ordenamiento jurídico interno. El plazo parece razonable a juicio del CESE, aunque advierte de que el progreso de la aplicación debería supervisarse de cerca, de forma que todos los Estados miembros alcancen los objetivos de la Directiva dentro del plazo previsto. Si las acciones no se emprenden de manera coherente, la competitividad de las empresas a escala de la Unión podría verse gravemente perjudicada.

4.5. Dado que el plan de acción BEPS es un acuerdo alcanzado por consenso sin ninguna disposición vinculante, y que no todos los Estados miembros de la Unión pertenecen a la OCDE, el CESE valora positivamente el apoyo de los Estados miembros que no pertenecen a la OCDE a la coordinación y ejecución del proyecto BEPS. No obstante, el CESE recomienda que se preste especial atención al proceso de aplicación en tales países, por lo que respecta tanto a la Directiva como a la propia Directiva de lucha contra la elusión fiscal.

4.6. La Directiva no propone sanciones para los contribuyentes, ya que es competencia de los Estados miembros aplicarlas o no. El CESE recomienda a los Estados miembros que examinen pormenorizadamente esta cuestión y apliquen medidas coercitivas si consideran que ello permitirá evitar o combatir las asimetrías híbridas.

4.7. Puesto que la Directiva de lucha contra la elusión fiscal no aborda otros tipos de asimetrías, como los mecanismos híbridos asimétricos de establecimientos permanentes, las transferencias híbridas, las asimetrías importadas y las asimetrías de sociedades con doble residencia, el CESE opina que la ampliación del artículo 9 está correctamente detallada.

4.8. Por lo que respecta a los diferentes ejercicios de contabilización fiscal presentes en las distintas jurisdicciones, el CESE comparte la opinión de que las diferencias temporales no deberían dar lugar a asimetrías en los resultados fiscales. No obstante, el contribuyente debe notificar el pago en ambas jurisdicciones en un plazo razonable, con vistas a evitar deducciones sin inclusión.

4.9. El CESE recomienda a todos los Estados miembros que examinen más detenidamente las causas profundas de los mecanismos híbridos asimétricos, colmen las posibles lagunas y eviten las prácticas de planificación fiscal agresiva, en lugar de centrarse meramente en la obtención de ingresos fiscales.

4.10. El Comité cree que debe prestarse una atención especial a las asimetrías importadas que socavan la eficacia de las normas destinadas a eliminar las asimetrías híbridas. El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión por neutralizar la doble deducción o la deducción sin inclusión generadas por las asimetrías importadas, tal como se establece en el artículo 9, apartados 4 y 5, pero cree que son necesarias más aclaraciones.

4.11. Por último, el CESE recomienda que todos los Estados miembros compartan información y buenas prácticas pertinentes durante el período de aplicación a fin de acelerar el proceso y garantizar que este sea coherente.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS
