

Bruselas, 11.5.2022  
SWD(2022) 146 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**  
**RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

[...]

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Directiva del Consejo**

**por la que se establecen normas sobre una bonificación para la reducción del sesgo en favor del endeudamiento y sobre la limitación de la deducibilidad de los intereses a efectos del impuesto sobre la renta de las sociedades**

{COM(2022) 216 final} - {SEC(2022) 204 final} - {SWD(2022) 144 final} -  
{SWD(2022) 145 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto de una iniciativa para corregir el sesgo en favor del endeudamiento – «DEBRA»
A. Necesidad de actuar
¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?
<p>Los sistemas tributarios de la UE permiten que se deduzcan los pagos de intereses sobre la deuda al calcular la base imponible a efectos del impuesto sobre la renta de las sociedades, mientras que los costes relacionados con la financiación mediante fondos propios, como la distribución de dividendos, no suelen ser deducibles fiscalmente. Esta asimetría favorece el uso de la deuda frente al de fondos propios para financiar las inversiones y contribuye —junto con otros factores, como la preferencia de los titulares de las acciones existentes por evitar la dilución del control o de los derechos de voto, el acceso limitado a la financiación mediante fondos propios o el hecho de que la financiación mediante deuda resulte más barata que la financiación mediante fondos propios— a que las sociedades no financieras acumulen una cantidad excesiva de deuda. Unos niveles de deuda excesivos hacen a las empresas vulnerables frente a cambios imprevistos en el entorno empresarial y aumentan su riesgo de insolvencia, especialmente en tiempos de crisis.</p> <p>Además, la necesidad de incentivar la inversión en fondos propios es aún mayor ahora, con vistas al cumplimiento de las demandas de la doble transición digital y ecológica. La escasez de fondos propios y su coste más elevado afectan a todas las empresas, pero en especial a las más jóvenes e innovadoras, que, debido a su perfil de riesgo, suelen tener un acceso limitado a la financiación externa mediante deuda y dependen de la inversión en fondos propios.</p> <p>Seis Estados miembros han sido pioneros en la implantación de algún tipo de bonificación fiscal por fondos propios con el propósito de corregir el sesgo en favor del endeudamiento. Sin embargo, estas medidas nacionales pueden crear distorsiones y una mala asignación de las inversiones en el mercado único, si las empresas toman sus decisiones basándose en la disponibilidad o no de una bonificación por fondos propios. Cuando se aplican únicamente a nivel nacional, sin un marco armonizado de lucha contra la elusión fiscal a escala de la UE, estas medidas también pueden crear lagunas que se presten a ser aprovechadas con fines de planificación fiscal abusiva y aumentar una competencia fiscal perniciosa entre los Estados miembros.</p>
¿Qué se pretende conseguir?
<p>El objetivo general de la iniciativa es corregir el sesgo en favor del endeudamiento de manera coherente en toda la UE y, de este modo, contribuir al buen funcionamiento del mercado interior.</p> <p>Más concretamente, la iniciativa pretende alcanzar los tres objetivos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivar la inversión en fondos propios, haciendo que la economía de la UE sea más estable y resiliente.</li> <li>2. Hacer que la inversión en fondos propios sea más accesible, en particular para las pymes y las empresas jóvenes e innovadoras, a fin de fomentar las transiciones digital y ecológica.</li> <li>3. Introducir un marco común y sólido de medidas contra las prácticas abusivas para evitar que la bonificación fiscal se utilice con fines de planificación fiscal abusiva.</li> </ol>
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?
El problema es el mismo en todos los Estados miembros de la UE, ya que todos ellos disponen de un

tratamiento fiscal que favorece la deuda frente a los fondos propios. Además, un mosaico de acciones por parte de seis Estados miembros para corregir el sesgo en favor del endeudamiento puede tener efectos indeseables, al dar lugar a asignaciones inadecuadas de las inversiones y dejar resquicios que pueden aprovecharse para prácticas fiscales perniciosas.

Dentro de la Unión, los enfoques nacionales pueden distorsionar el mercado interior y hacer que algunos Estados miembros sean vulnerables al arbitraje fiscal. Solo un marco común de la UE puede hacer que el sistema sea más sencillo y eficiente para las empresas y, al mismo tiempo, evitar cualquier abuso con fines de elusión fiscal.

## B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

El escenario de referencia (opción 0) representa el *statu quo*: persiste la diferencia de tratamiento tributario entre los fondos propios y la deuda, con lo que se mantiene el sesgo en favor del endeudamiento. Las medidas nacionales aplicadas por seis Estados miembros pueden distorsionar las decisiones de inversión en el mercado interior. No hay un marco común de la UE para corregir el sesgo en favor del endeudamiento, lo que implicaría que el problema persista. En consecuencia, se consideraron varias opciones de actuación.

La opción 1 introduciría una *bonificación fiscal sobre los fondos propios existentes*<sup>1</sup>. Se excluirían los beneficios y las pérdidas para garantizar que la bonificación se conceda únicamente por fondos propios a largo plazo. La duración de la bonificación es ilimitada.

La opción 2 introduciría una *bonificación fiscal incremental de los fondos propios de la empresa* (misma definición de fondos propios que en la opción 1), pero, en este caso, se concedería sobre la diferencia entre el nivel de fondos propios netos al final del ejercicio fiscal y el nivel de fondos propios netos al final del ejercicio fiscal precedente. Esta bonificación se concedería por un período de diez años para que estuviera adaptada al vencimiento medio de la deuda.

La opción 3 contemplaría una *deducción idéntica de los intereses nocionales para la deuda y para los fondos propios*. Esto significa una bonificación fiscal sobre el capital de la empresa (es decir, fondos propios, según las opciones 1/2, y deuda) y, al mismo tiempo, anulación de la actual deducibilidad de los pagos de intereses. Esta opción elimina perfectamente el sesgo en favor del endeudamiento, pero tiene implicaciones tributarias que dependen del nivel del tipo de interés nocional elegido. Puesto que la bonificación se basaría en las existencias totales de capital, su duración sería ilimitada, como en la opción 1.

La opción 4 *anularía por completo la deducibilidad de los gastos por intereses*. Esto equipara por completo el tratamiento tributario de los costes de la deuda y de los fondos propios al hacer que ninguno de ellos sea deducible. Al igual que la opción 3, elimina totalmente el sesgo en favor del endeudamiento, pero a expensas del crecimiento económico y del empleo. Requeriría también que los Estados miembros renegociaran sus convenios para evitar la doble imposición y abriría nuevos resquicios a las oportunidades

---

<sup>1</sup> La definición de fondos propios a efectos de esta iniciativa incluye el capital suscrito, las cuentas de primas de emisión, la reserva de revaluación y las demás reservas.

de planificación fiscal. Asimismo, podría tener efectos negativos en términos de competitividad de las empresas del mercado único de la UE frente a otras jurisdicciones, en las que sí existe esta posibilidad de deducción.

La opción 5 combinaría una *bonificación fiscal incremental de los fondos propios de las empresas* (idéntica a la propuesta en la opción 2) con una limitación parcial de la deducibilidad fiscal, que podría obtenerse reduciendo la deducibilidad de los intereses en una proporción determinada para todas las empresas. Se propone limitar la deducibilidad al 85 % de los costes de endeudamiento excedentarios (intereses pagados menos intereses percibidos). Al igual que en la opción 2, la bonificación se concedería por un período de diez años.

La opción 5 es la opción preferida. Corrige de manera satisfactoria el sesgo en favor del endeudamiento y, al mismo tiempo, equilibra las repercusiones presupuestarias y tiene en cuenta los aspectos de equidad del sistema tributario. Se espera que tenga una repercusión positiva en la inversión y en el PIB, así como efectos moderados en el empleo.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

La mayoría de las asociaciones empresariales y de las empresas (que representan a la mayoría de los consultados) considera que una medida a nivel de la UE es preferible a enfoques específicos de cada país. Piensan que una bonificación por fondos propios apoyaría la recuperación económica tras la crisis sanitaria de la COVID-19 y ayudaría a las empresas que realizan actividades transfronterizas en el mercado único. Se prefiere claramente una bonificación por fondos propios (opciones 1, 2 y 5) a una anulación de las deducciones de intereses (opción 4) o a una deducción idéntica de los intereses nocionales tanto para la deuda como para los fondos propios (opción 3).

Algunas asociaciones empresariales apoyan una medida especial para las pymes, ya que a estas les resulta más difícil acceder a la financiación mediante fondos propios y mediante deuda, y en las respuestas de estas asociaciones a la consulta pública se subraya la importancia de diseñar medidas eficaces contra las prácticas abusivas. Algunas asociaciones empresariales se oponen a cualquier cambio en la deducibilidad de la deuda. Por último, una organización financiera sugiere que se favorezca la bonificación por nuevos fondos propios (opciones 2 y 5), ya que es la única medida que fomentaría de manera efectiva nuevas inversiones en fondos propios.

Una ONG está de acuerdo en que el sesgo en favor del endeudamiento supone un problema, pero advierte de las repercusiones fiscales. Según algunos ciudadanos, los bajos tipos actuales de créditos y préstamos no indican que sea necesario intervenir en este mercado reduciendo el endeudamiento de los empresarios. Un representante del mundo académico considera problemática una actuación de la UE para bonificar los fondos propios, ya que no tiene en cuenta la interacción entre el impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción 5 proporciona una reducción del sesgo en favor del endeudamiento, evitando al mismo tiempo repercusiones negativas en los presupuestos de los Estados miembros. Al limitar a diez años la duración de la bonificación, impide que la medida se transforme con el tiempo en una bonificación basada en las existencias y, por lo tanto, restringe la repercusión sobre las finanzas públicas de los Estados miembros aún más que la opción 1. Será también menos costosa que la opción 2, ya que combina la bonificación con

<p>una reducción de la deducibilidad fiscal de los pagos de intereses relacionados con la deuda.</p> <p>Esta opción, al igual que las demás, proporcionará un marco común y sólido de medidas contra las prácticas abusivas para impedir las prácticas de planificación fiscal abusiva a nivel de la UE. Creará unas condiciones de competencia equitativas y reforzará la estabilidad financiera de las empresas privadas europeas, al tiempo que facilitará el acceso de las empresas jóvenes e innovadoras a los mercados de financiación.</p>
<p>¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?</p>
<p>El coste administrativo para las empresas es insignificante o muy bajo. La carga administrativa de las empresas que realizan actividades transfronterizas se vería aliviada gracias a la armonización de las bonificaciones por fondos propios en todos los Estados miembros. Se espera que disminuyan los costes de cumplimiento para las empresas que operan a escala transfronteriza.</p> <p>Para las administraciones tributarias, los costes se limitarían a la realización de algunos controles adicionales al auditar a los contribuyentes.</p>
<p>¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?</p>
<p>La iniciativa pretende establecer unas condiciones de competencia equitativas en toda la UE. En la actualidad, las pymes solo pueden beneficiarse de una bonificación por fondos propios si tienen su domicilio fiscal en uno de los seis Estados miembros que ya aplican este tipo de bonificación a nivel nacional, mientras que las empresas multinacionales pueden utilizar una filial en uno de esos Estados miembros para acogerse a ella. Con la iniciativa DEBRA, habrá en los 27 Estados miembros de la UE una bonificación por fondos propios para todas las empresas, incluidas las pymes, lo que reportará beneficios sustanciales a todas ellas.</p> <p>En términos de competitividad, la iniciativa reduciría el coste de los fondos propios y haría estos más accesibles para las pymes y las empresas jóvenes e innovadoras, lo que impulsará las inversiones y aumentará la estabilidad del mercado financiero europeo, haciendo que las empresas del mercado europeo sean más estables y resilientes a las crisis financieras.</p>
<p>¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?</p>
<p>La evaluación de impacto muestra que la repercusión en los presupuestos nacionales sería muy limitada.</p> <p>No se espera ninguna repercusión en términos de costes de control para las administraciones tributarias que ya cuentan con una bonificación por fondos propios nacional. En el caso de las administraciones tributarias de los demás Estados miembros, habrá que revisar otros elementos, pero no se prevén repercusiones significativas en cuanto a carga de trabajo.</p>
<p>¿Habrá otras repercusiones significativas?</p>
<p>No.</p>
<p>Proporcionalidad</p>
<p>La acción no excedería de lo necesario para eliminar el sesgo en favor del endeudamiento. Teniendo en cuenta que se limita la deducción de intereses, disminuirá considerablemente o incluso suprimirá cualquier coste para los presupuestos nacionales, con lo que se logrará el objetivo de limitar la repercusión fiscal.</p>

#### D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión evaluará periódicamente la ejecución y el cumplimiento de la iniciativa en los distintos Estados miembros. Esta evaluación se basará principalmente en los datos proporcionados por los Estados miembros.

Cinco años después de que comience la ejecución del instrumento, la Comisión evaluará los resultados de la política en relación con sus objetivos y su repercusión global como medida para hacer frente al sesgo en favor del endeudamiento. Además, se evaluará la aplicación efectiva del marco de lucha contra las prácticas fiscales abusivas, así como la repercusión global sobre los ingresos fiscales, las empresas y el mercado interior.