



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 13 de septiembre de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0320(CNS)**

**12951/23
ADD 5**

**ECOFIN 868
FISC 189**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	13 de septiembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 303 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña a la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un sistema de imposición en la sede destinado a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas, y por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento SWD(2023) 303 final.

Adj.: SWD(2023) 303 final



Estrasburgo, 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

Propuesta de Directiva del Consejo

por la que se establece un sistema de imposición en la sede destinado a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas, y por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} -
{SWD(2023) 302 final}

Resumen
Informe de evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un sistema de imposición en la sede destinado a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas, y por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE
A. Necesidad de actuar
¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?
<p>Cuando se cumplen treinta años de la creación del mercado interior de la UE, las empresas siguen teniendo que hacer frente a diferentes sistemas nacionales de tributación aplicables a las sociedades. Al margen de los tipos impositivos y las bonificaciones, cada sistema nacional presenta características divergentes. Las empresas que operan en toda la UE tienen que cumplir diferentes conjuntos de obligaciones fiscales nacionales en cuanto inician su expansión y pasan a estar sujetas a gravamen en otro Estado miembro.</p> <p>Esta complejidad fiscal tiene repercusiones en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes) que operan o desean operar a través de las fronteras en el mercado interior. El cumplimiento de las nuevas obligaciones fiscales conlleva costes fijos y, por lo tanto, entraña mayores cargas para las pymes con menores recursos. Ello puede representar un obstáculo para que las pymes amplíen sus actividades al extranjero y reviste especial importancia en la fase inicial de expansión, cuando las actividades en el extranjero siguen siendo accesorias a las operaciones empresariales principales en el Estado de origen. Debido a esta complejidad, al acceder a nuevos mercados, las pymes se enfrentan a unas condiciones de competencia desiguales con respecto a las empresas transfronterizas de mayor tamaño y a las empresas de alcance exclusivamente nacional.</p> <p>Estos problemas son especialmente importantes a escala de la UE, ya que esta cuenta con un mercado interior muy integrado. Aunque en muchos otros ámbitos la legislación de la UE ha avanzado de forma significativa con vistas a garantizar que las empresas puedan operar en el mercado interior con arreglo a normas comunes, la disparidad de los requisitos en materia de impuesto sobre sociedades sigue suponiendo un obstáculo. En una economía europea cada vez más digitalizada e integrada, en la que muchas empresas operan de forma transfronteriza, el mercado interior no puede desarrollar su pleno potencial si esos problemas no se resuelven a escala de la UE.</p>
¿Qué se pretende conseguir?
<p>Los objetivos principales de la iniciativa son los siguientes: i) garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, y ii) estimular el crecimiento y la inversión en la UE. Para lograr estos objetivos generales, es preciso alcanzar los siguientes objetivos específicos: i) reducir los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales en que incurren las pymes con presencia fiscal en el extranjero; ii) fomentar la expansión transfronteriza de las pymes; y iii) garantizar unas condiciones equitativas de participación de las pymes en el mercado interior.</p>
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?
<p>Los problemas que aborda la iniciativa son comunes a todos los Estados miembros y no pueden resolverse eficazmente mediante acciones dispares a nivel nacional. Dado que los problemas se derivan de la fragmentación y diversidad de los sistemas nacionales, la adopción de medidas a escala nacional de forma descoordinada podría tener implicaciones no deseables, con un aumento de la complejidad. En este contexto, solo sería eficaz una iniciativa a escala de la UE que estableciera un conjunto de normas común. Habida cuenta de que los problemas revisten principalmente carácter transfronterizo, solo pueden abordarse mediante la adopción de legislación a escala de la UE. Por lo tanto, esta iniciativa, cuando se lleva a cabo a través del Derecho de la UE, incluye elementos que aportan valor añadido en consonancia con el principio de subsidiariedad. Un enfoque común para todos los Estados miembros tendría las mayores posibilidades de lograr los objetivos previstos.</p>

B. Soluciones

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

Los objetivos pueden alcanzarse a través de una iniciativa en forma de Directiva concebida específicamente para las pymes que les ofrezca simplificaciones fiscales cuando cuenten con una presencia limitada en otros Estados miembros. Esta iniciativa se analiza en el informe de evaluación de impacto.

La iniciativa está destinada a las pymes que tengan presencia imponible en uno o varios Estados miembros, a través de uno o varios establecimientos permanentes o filiales. Su objetivo es la simplificación del cálculo de la deuda tributaria de dichos establecimientos permanentes o filiales y del cumplimiento de los requisitos administrativos. Ello se consigue brindando a las pymes admisibles la posibilidad de calcular la base imponible de sus establecimientos permanentes o filiales en otros Estados miembros de conformidad con las normas fiscales de la sede, también denominadas «normas relativas a la imposición en la sede». Para la aplicación de este enfoque, el informe evalúa dos opciones. El sistema sería el mismo en ambas opciones, pero diferiría el ámbito de aplicación. **La opción 1** solo incluiría a las pymes independientes con establecimientos permanentes en otros Estados miembros. **La opción 2** también abarcaría a las pymes con filiales en otros Estados miembros. En otras palabras, la segunda opción abarcaría también a los grupos de empresas que fueran pymes o grupos de pymes.

La opción preferida es la opción 1. Dicha opción se orienta fundamentalmente al apoyo de las pymes en su fase inicial de actividad internacional, a fin de animarlas a que comiencen a operar en el extranjero, permitiéndoles seguir aplicando las normas fiscales con las que ya están familiarizadas. La evaluación de impacto concluye que esta opción es por tanto eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos específicos de la iniciativa, al tiempo que sigue siendo proporcionada en lo que respecta a los costes potenciales de aplicación y a la soberanía tributaria de los Estados miembros sobre sus contribuyentes residentes. Esta opción parece asimismo la más coherente con otras políticas de la UE, teniendo en cuenta que la Comisión anunció una iniciativa específicamente concebida para simplificar la base imponible de los grupos de empresas.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?

Aplicando la opción preferida, habría menos pymes que podrían acogerse al sistema de opción por la simplificación, pero (respecto de ambas opciones) se desconoce el número exacto de pymes que optarían por la simplificación y aplicarían las normas relativas a la imposición en la sede, ya que dicha simplificación sería totalmente optativa. Para estimar las ventajas para las pymes, la evaluación de impacto ofrece una posible horquilla con valores mínimos y máximos (que abarca ambas opciones). Ateniéndose a ella, se calcula que disponer de la simplificación **permitiría que las pymes redujesen sus actuales costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales** por un importe que oscilaría entre los 1 300 millones EUR (valor mínimo) y los 3 400 millones EUR anuales (valor máximo). Como ejemplo ilustrativo, se supone que, con arreglo a valores mínimos, la iniciativa reduciría los costes de cumplimiento relacionados con el impuesto sobre sociedades en un 16 % y el 5 % de las pymes nacionales empezaría a operar a escala transfronteriza, mientras que, con arreglo a valores máximos, la iniciativa reduciría los costes de cumplimiento relacionados con el impuesto de sociedades en un 32 % y el 10 % de las pymes nacionales empezaría a operar a escala transfronteriza.

Partiendo de las mismas hipótesis de mínimos y de máximos sobre las pymes nacionales que operarían a escala transfronteriza (5 % y 10 %), la evaluación de impacto también estima **el posible aumento del PIB y de los ingresos fiscales en la UE.** Este impacto macroeconómico se calcula partiendo del supuesto de que, como se explica en el informe, las empresas experimentan un aumento de la productividad como resultado de la competencia transfronteriza, estimado en un 4 % con arreglo a valores mínimos y en un 15 % con arreglo a valores máximos. En consecuencia, el análisis de sensibilidad arroja un aumento del PIB de la

UE de entre 19 000 millones EUR (es decir, + 0,08 %) y 61 000 millones EUR (es decir, + 0,7 %) al año, y entre + 0,12 % y + 1 % de los ingresos fiscales en la UE a largo plazo, frente a la opción de no modificación. Aplicando supuestos diferentes es posible obtener escenarios alternativos.

La evaluación de impacto también describe las posibles ventajas para las administraciones tributarias.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida?

Los costes no pueden estimarse con precisión porque no se dispone respecto de la iniciativa de un precedente que pueda servir de referencia. Además, no existen datos específicos que puedan utilizarse de manera fiable para elaborar estimaciones muy concretas. El informe de evaluación de impacto trata de describir algunos de los posibles costes.

Las pymes que opten por la simplificación podrán aplicar normas fiscales con las que ya están familiarizadas y hacer frente a todas sus obligaciones fiscales en un solo lugar (ventanilla única). En este contexto, las pymes presentarán una nueva declaración tributaria, la denominada «declaración tributaria correspondiente a la imposición en la sede», y las administraciones tributarias deberán implantar un sistema para la presentación e intercambio de declaraciones tributarias, así como para la liquidación, la recaudación y la transferencia de los impuestos de los establecimientos permanentes en el extranjero correspondientes a la sede. Ello debería implicar unos costes administrativos y de adaptación para las pymes y las administraciones tributarias sustancialmente inferiores a los beneficios, como se explica en el informe. En total, los costes estimados para todas las pymes que opten por la aplicación del sistema de imposición en la sede oscilan entre 332 millones EUR iniciales más 60 millones EUR anuales (valor mínimo) y 428 millones EUR iniciales más 78 millones EUR anuales (valor máximo). El coste total de la aplicación de la opción preferida en toda la UE por parte de todas las administraciones tributarias se estima en unos 20 millones EUR iniciales más 4 millones EUR anuales.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Pymes: Las pymes autónomas con establecimientos permanentes (pero no filiales) en uno o varios Estados miembros tendrán derecho a aplicar las normas de simplificación, lo que significa, en la práctica, que podrán expandirse en el extranjero y seguir calculando no obstante su base imponible de conformidad con sus propias normas nacionales. Los grupos de pymes (es decir, las pymes con filiales) estarían cubiertos por otra iniciativa, que les permitiría optar por la simplificación siempre que presenten estados contables consolidados. Así pues, se apoyaría a las pymes tanto en sus fases iniciales de desarrollo transfronterizo como cuando se estabilizaran o ampliaran aún más sus actividades transfronterizas. Teniendo en cuenta que las normas seguirán siendo optativas para las pymes, no se prevén efectos adversos. Por el contrario, las pymes disfrutarán de la ventaja de elegir la solución más sencilla y rentable en función de sus necesidades individuales.

Competitividad: Se espera que la iniciativa tenga un impacto positivo sobre los costes y la competitividad de los precios. Las normas relativas a la imposición en la sede pueden reducir los costes de cumplimiento de las pymes que operan en todos los sectores del mercado interior y ayudarles a participar plenamente en él. La iniciativa facilita el aumento de la actividad transfronteriza y mejora la competitividad internacional de las empresas de la UE.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

En la evaluación de impacto también se examinó si la iniciativa podía tener repercusiones medioambientales o sociales, o un impacto en los derechos fundamentales. No se prevé ningún impacto ambiental particular y directo. Tampoco se espera que se tenga un impacto social significativo, aunque la liberación de recursos podría influir positivamente en el empleo. La iniciativa tampoco debería afectar a los derechos fundamentales, que están garantizados; en cuanto a los datos personales, estarán protegidos.

Proporcionalidad

La opción preferida no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos y se centra en elementos en los que el valor añadido de la acción de la UE va más allá de lo que pueden lograr los Estados miembros por sí solos.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Se estimará, mediante una evaluación de la iniciativa, hasta qué punto se han alcanzado los objetivos fijados; dicha evaluación se llevará a cabo **cinco años después del inicio de la aplicación de la Directiva**. También analizará en qué medida se han materializado las simplificaciones previstas para las partes interesadas y evaluará la carga administrativa y reglamentaria correspondiente. La Comisión presentará los resultados de la evaluación a través de un informe. La propuesta incluirá una cláusula de revisión que permita a la Comisión modificar la Directiva en función de los resultados de la evaluación.