

Bruselas, 22 de diciembre de 2021  
(OR. en)

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2021/0434(CNS)**

---

---

**15296/21  
ADD 3**

**FISC 253  
ECOFIN 1299  
IA 217**

**PROPUESTA**

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De:                 | Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora                                                                                                                                                                                                                               |
| Fecha de recepción: | 22 de diciembre de 2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| A:                  | D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea                                                                                                                                                                                                                                           |
| N.º doc. Ción.:     | SWD(2021) 579 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Asunto:             | DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN<br>RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que<br>acompaña al documento Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO por<br>la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades<br>fantasma a efectos fiscales y se modifica la Directiva 2011/16/UE |

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2021) 579 final.

Adj.: SWD(2021) 579 final

Bruselas, 22.12.2021  
SWD(2021) 579 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 para evitar el uso indebido de sociedades fantasma a efectos fiscales y se modifica la Directiva 2011/16/UE**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -  
{SWD(2021) 578 final}

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ficha resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Evaluación de impacto de la iniciativa para luchar contra la utilización de sociedades fantasma y mecanismos a efectos fiscales (Iniciativa «Unshell»)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| A. Necesidad de actuar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Los principales problemas abordados en la evaluación de impacto son la elusión y la evasión fiscales causadas por el uso de sociedades fantasma a efectos fiscales por parte de empresas y particulares. Por «sociedades fantasma» se entienden las empresas y otras entidades que carecen de sustancia (es decir, no disponen de oficinas, empleados, equipos, etc.) y no realizan ninguna actividad económica real, sino que solo cumplen los requisitos esenciales de constitución y organización. Las sociedades fantasma pueden adoptar distintas formas en función del uso previsto.</p> <p>En conjunto, las pérdidas fiscales debidas a la elusión fiscal por parte de las empresas ascienden a decenas de miles de millones EUR al año<sup>1</sup>. Es especialmente difícil estimar las pérdidas fiscales derivadas del uso de sociedades fantasma. Una primera aproximación al fenómeno apunta a una pérdida fiscal que podría estimarse en unos 23 000 millones EUR al año. Además, existen pruebas anecdóticas sólidas de que agentes económicos de distinta naturaleza, incluidas grandes multinacionales, siguen utilizando sociedades fantasma para reducir las obligaciones tributarias de forma legal y, en ocasiones, ilegal.</p> <p>Las tres causas principales del problema son: a) la falta de normas de la UE que definan requisitos mínimos comunes en materia de sustancia a efectos fiscales en la UE; b) la falta de información sobre la necesidad de que las administraciones tributarias apliquen efectivamente las normas vigentes contra la elusión y la evasión fiscales; c) la promoción de sociedades fantasma por parte de determinados intermediarios.</p> |
| ¿Qué se pretende conseguir?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>El objetivo general de la iniciativa es luchar contra la elusión y la evasión fiscales a través de sociedades fantasma y, de este modo, contribuir al buen funcionamiento del mercado interior.</p> <p>Más concretamente, la iniciativa pretende alcanzar los tres objetivos siguientes: en primer lugar, tiene por objeto introducir dentro de la UE normas comunes para poder identificar a las sociedades fantasma que plantean el riesgo de ser utilizadas para la evasión o el fraude fiscales. En segundo lugar, los Estados miembros deben conocer la existencia de sociedades fantasma identificadas como tales en otro Estado miembro. En tercer lugar, con la iniciativa se aspira a disuadir a los proveedores de servicios fiscales y societarios de crear sociedades fantasma en la UE.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

---

<sup>1</sup> Se calcula que, dentro de la UE, la elusión fiscal supone anualmente una pérdida de entre 35 000 millones EUR y 70 000 millones EUR en ingresos fiscales. Fuente: Dover, R.; Ferrett, B.; Gravino, D.; Jones, E.; y Merler, S (2015): *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union* [«Dotar de transparencia, coordinación y convergencia a las políticas relativas al impuesto sobre sociedades en la Unión Europea», documento en inglés], Servicio de Estudios Parlamentarios, PE 558.773, 2015.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Cuál es el valor añadido de la actuación en la UE (subsidiariedad)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>El problema de la elusión fiscal o la evasión fiscal mediante el uso de sociedades fantasma suele ser de carácter transfronterizo. Tiene los mismos factores y causas subyacentes, independientemente del Estado miembro en el que se manifieste.</p> <p>Dentro de la Unión, la aplicación de enfoques nacionales plantea el riesgo de distorsionar el mercado interior y podría hacer que algunos Estados miembros sean vulnerables al arbitraje regulatorio y fiscal, especialmente si la actuación nacional se traduce en que en algunos Estados miembros no se impongan requisitos de sustancia a las sociedades fantasma o se impongan requisitos más favorables que en el resto. Es importante señalar que, dado que las sociedades fantasma se utilizan habitualmente para erosionar la base imponible de un Estado miembro distinto de aquel en el que está situada la sociedad fantasma, algunos Estados miembros podrían no tener incentivos suficientes para introducir normas nacionales sólidas.</p> <p>Solo un marco común de la UE puede ayudar a alcanzar el objetivo de luchar contra la elusión y la evasión fiscales a través de sociedades fantasma, al tiempo que se conserva la integridad del mercado interior y se garantiza la igualdad de condiciones entre los operadores económicos en toda la Unión.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| B. Soluciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| ¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>El escenario de referencia (opción 0) representa el <i>statu quo</i>: ausencia de requisitos mínimos de sustancia aplicables a las sociedades fantasma y aplicación de las normas existentes a escala de la UE, nacional y mundial para luchar contra la elusión y la evasión fiscales. Esto incluye la actuación del Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) para abordar la cuestión de la sustancia, pero solo para los regímenes fiscales preferentes.</p> <p>La opción 1 es una opción de Derecho indicativo. Introduciría requisitos mínimos de sustancia para las sociedades fantasma, pero tales requisitos no serían vinculantes ni ejecutables. La opción 1 podría adoptar la forma de una recomendación de la Comisión o de una ampliación del mandato del Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) para comprobar que la aplicación de requisitos de sustancia es una característica general de los sistemas tributarios de los Estados miembros.</p> <p>La opción 2 es la opción reguladora básica, de la que parten las opciones 3 y 4. La opción 2 introduciría requisitos de sustancia comunes en toda la UE, obligando a (determinadas) entidades y estructuras jurídicas —aquellas que no estuviesen exentas desde el principio y que superasen determinados criterios de cribado— a demostrar a la administración tributaria que ejercen una actividad económica sustancial en los Estados miembros en que tengan su residencia fiscal. La falta de requisitos de sustancia tendría consecuencias fiscales (a saber, el cese de las ventajas fiscales para las sociedades fantasma en virtud de las directivas pertinentes de la UE o de los convenios tributarios).</p> <p>Además de los elementos de la opción 2, la opción 3 incluiría el establecimiento de un mecanismo de cooperación administrativa e intercambio de información respecto a las sociedades fantasma. La opción 4 estaría compuesta por los mismos elementos de la opción 3, a los que se sumaría una definición común de sanciones en caso de incumplimiento por parte de las sociedades fantasma.</p> <p>La opción 4 es la opción preferida. Incluye todos los elementos de la opción 2 y el intercambio de información entre las administraciones tributarias contemplado en la opción 3 y lo complementa con un</p> |

marco común de sanciones. Se espera que la opción 4 cumpla mejor los objetivos de la iniciativa, ejerciendo el mayor efecto disuasorio sobre los contribuyentes, pero sin imponer un coste desproporcionado ni para las empresas ni para las autoridades tributarias.

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

En general, los participantes en la consulta pública reconocen el actual reto de la elusión y la evasión fiscales, en particular mediante el uso indebido de sociedades fantasma. Sin embargo, las sugerencias sobre el camino a seguir difieren. Mientras que algunos participantes apoyan medidas para luchar contra la elusión y la evasión fiscales a través de sociedades fantasma, otros opinan que una iniciativa legislativa de la UE en este sentido podría ser prematura. En general, los Estados miembros han expresado una apertura constructiva y, en algunos casos, su apoyo explícito a una iniciativa jurídica de la UE para hacer frente al uso de sociedades fantasma para la elusión o la evasión fiscales.

C. Repercusiones de la opción preferida

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

La opción 4 prevé una definición común de «sustancia mínima», algo que no se recoge en el actual marco de lucha contra el fraude fiscal de la UE.

Gracias a su intercambio de información entre las autoridades tributarias, complementa el actual intercambio de información ya existente a escala de la UE. Garantizaría que los Estados miembros cuyas bases imponibles estén siendo erosionadas por el uso de sociedades fantasma registradas en otros Estados miembros sean plenamente conscientes de ello.

Mediante sanciones comunes, garantiza el máximo nivel de cumplimiento por parte de las entidades y la igualdad de trato para todas las entidades de la UE, independientemente de su lugar de registro. Así pues, el posible efecto positivo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas es el más elevado de todas las opciones y se estima que la intervención de la UE contribuye a mejorar el funcionamiento del mercado interior al evitar su fragmentación a través de las diversas opciones de sanciones posibles.

Incluso aunque la intervención reduzca la elusión y la evasión fiscales en una cantidad muy pequeña, se espera que los beneficios superen los costes (principalmente de cumplimiento y administrativos) asociados a esta iniciativa.

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

Se espera que los costes de cumplimiento para las entidades sean limitados, ya que se trataría de información fácilmente disponible para la entidad, en el caso de las entidades que tengan que realizar una autoevaluación y presentar la correspondiente información.

Los costes para la administración tributaria se limitan a la puesta en marcha de una plataforma para el intercambio de información, la evaluación de los datos notificados y la administración de sanciones. La evaluación de los datos notificados, para determinar si una sociedad es fantasma o no, la realiza la administración tributaria, sobre la base de la autoevaluación realizada por la entidad con arreglo a criterios específicos.

La magnitud de los costes de la administración de las sanciones dependería de la forma que adoptara la sanción. En el caso de una sanción pecuniaria, se espera que los costes se limiten a los costes

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>administrativos generados por la imposición de una multa y el control de su pago.</p> <p>Los costes de ejecución para la Administración nacional no deberían diferir en lo fundamental entre las opciones 2, 3 y 4, ya que, si no se hubiera previsto un marco común de sanciones, la Administración nacional tendría que aplicar de todas formas determinadas sanciones para garantizar el cumplimiento.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>La iniciativa tiene por objeto abarcar a las entidades que <u>carecen</u> de sustancia y se constituyen para eludir o evadir impuestos<sup>2</sup>, no a las empresas con empleo y una actividad económica real. Los criterios que activan las obligaciones de información a la autoridad tributaria se limitan estrictamente a las empresas con riesgo de practicar la elusión o la evasión fiscales, por lo que se espera que afecten solo a una proporción muy pequeña de la población de pymes. Se espera que los criterios de cribado excluyan a la inmensa mayoría de las pymes (por ejemplo, para entrar en el ámbito de aplicación, las pymes deberían obtener la mayor parte de sus ingresos de rentas pasivas, ser propiedad principalmente de propietarios extranjeros y no disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo una actividad económica real).</p> <p>En cuanto a la competitividad, la iniciativa solo afectaría a los flujos financieros que no están asociados al empleo ni a una actividad económica real. A más largo plazo, limitar el uso de sociedades sin sustancia podría tener efectos positivos indirectos, estimulando las inversiones productivas.</p> |
| <p>¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las Administraciones nacionales?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>El principal impacto en los presupuestos nacionales sería una ganancia fiscal difícil de calcular. Se calcula que, dentro de la UE, la elusión fiscal supone anualmente una pérdida de entre 35 000 millones EUR y 70 000 millones EUR en ingresos fiscales.</p> <p>La pérdida de ingresos fiscales puede considerarse un déficit de recursos que, de no ser así, podrían utilizarse para la inversión pública y el suministro de bienes públicos. Este déficit es especialmente inaceptable en un momento en el que se necesitan recursos para impulsar la recuperación tras la pandemia de COVID-19.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>¿Habrá otras repercusiones significativas?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>No</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Proporcionalidad</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>La acción no iría más allá del establecimiento de criterios mínimos de sustancia. Mecanismos como las exclusiones y exenciones de los requisitos de información en virtud de la iniciativa implicarán que las entidades y mecanismos con bajo riesgo de fraude fiscal no estarán sujetos a la iniciativa. Además, según el análisis de la Comisión, solo una cantidad mínima de entidades y acuerdos en la UE tendrá que realizar una autoevaluación en el marco de la iniciativa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>D. Seguimiento</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>2</sup> La investigación OpenLux reveló que más de 1 000 empresas sin empleados estaban registradas en el mismo domicilio.

### ¿Cuándo se revisará la política?

Si se optara por la opción preferida, la política se supervisaría de dos maneras principalmente. En primer lugar, los Estados miembros comunicarán datos sobre la aplicación de la política y las medidas de ejecución. Al menos en parte, estos datos deben hacerse públicos, en aras de la transparencia y para permitir el control público en los Estados miembros. En segundo lugar, la Comisión evaluará la aplicación y el cumplimiento de la iniciativa en los distintos Estados miembros e informará al respecto. Esta evaluación se llevará a cabo principalmente sobre la base de los datos de los Estados miembros.

Cinco años después de que comience la aplicación del instrumento, la Comisión evaluará los resultados de la política en relación con sus objetivos y el impacto global en los ingresos fiscales, las empresas y el mercado interior.