



DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Título del documento:	INICIATIVA LEGISLATIVA UE: PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS SOBRE UNA BONIFICACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL SESGO A FAVOR DEL ENDEUDAMIENTO Y SOBRE LA LIMITACIÓN DE LA DEDUCIBILIDAD DE LOS INTERESES A EFECTOS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES.
Referencia:	COM (2022) 216 final de 11.05.2022 (CSUE-251)

I.- ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 8 de junio de 2022, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1. de la Ley 8/1994, la citada Comisión Mixta remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas sobre una bonificación para la reducción del sesgo a favor del endeudamiento y sobre la limitación de la deducibilidad de los intereses a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades.*- Documento COM (2022) 216 final de 11.05.2022, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 1 de octubre de 2020, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

“17.- ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

17.1.- Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:

“La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el art. 52 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, acuerda:

1.- Constituir la Ponencia a que se refiere el art. 52.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquéllas.”

3.- Con fecha 24 de junio de 2022, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas sobre una bonificación para la reducción del sesgo a favor del endeudamiento y sobre la limitación de la deducibilidad de los intereses a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades.- Documento COM (2022) 216 final de 11.05.2022*, el cual fue recibido por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, el 28 de junio de 2022.

4.- Finalmente, la Ponencia, en su reunión de 4 de julio del año en curso, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el art. 52.5 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

II.- DICTAMEN:

1.- Base jurídica y tipo de competencia:

a) Objetivos de la propuesta legislativa:

La comunicación de la Comisión Europea sobre “La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI” que establece una estrategia a corto y largo plazo para apoyar la recuperación en Europa así como el plan de acción para la unión de los mercados de capitales de la UE prevén ayudar a las empresas a obtener el capital que necesitan y a mejorar su posición de capital, especialmente durante este periodo de recuperación que implica niveles más altos de déficit y de deuda, así como una mayor necesidad de inversión en capital.

En la situación actual, gran parte de 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 el pago de dividendos, no suelen ser deducibles fiscalmente, salvo en algunos Estados miembros. Esta asimetría en el tratamiento fiscal favorece el recurso a la deuda frente a los fondos propios para financiar inversiones, lo que técnicamente se ha denominado como el sesgo en favor del endeudamiento desde una perspectiva tributaria, y es lo que pretende corregir esta iniciativa para favorecer la recuperación económica en Europa tras la pandemia de la COVID-19 y la situación económica generada por la guerra de Ucrania y la inflación derivada de la misma y de otros factores conexos.

Con el fin de corregir de manera coordinada en todo el mercado único el sesgo en favor del endeudamiento inducido por la fiscalidad, la presente Directiva establece normas para prever, en determinadas condiciones, la deducibilidad a efectos tributarios del interés nacional sobre los incrementos de fondos propios y para limitar la deducibilidad fiscal de los costes de endeudamiento excedentarios. Se aplica a todos los contribuyentes sujetos al impuesto sobre sociedades en uno o varios Estados miembros, excepto a las sociedades financieras. Dado que las pequeñas y medianas empresas (pymes) suelen enfrentarse a una carga mayor para obtener financiación, se propone concederles un tipo de interés nacional

más elevado; es decir, la concesión de un incentivo fiscal que permita a las sociedades deducirse un interés teórico cuando éstas se financian con capital propio.

Por tanto, la propuesta incluye dos medidas distintas que se aplican de forma independiente: 1) una bonificación de fondos propios; y, 2) una limitación de la deducción de los intereses.

Por lo que se refiere a la bonificación de fondos propios, ésta se calcula multiplicando la base de la bonificación por el tipo de interés nocional pertinente, siendo la base de la bonificación igual a la diferencia entre los fondos propios al final del ejercicio fiscal y los fondos propios al final del ejercicio fiscal precedente, es decir, el incremento interanual de los fondos propios. Por su parte, el interés nocional se basa en dos componentes: el tipo de interés sin riesgo y una prima de riesgo de un 1 %, o de un 1,5 % en caso de pymes.

Está previsto que esta propuesta, una vez adoptada como Directiva, se transponga al Derecho nacional de los Estados miembros a más tardar el 31 de diciembre de 2023 y entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2024.

b) Ámbito competencial.

La propuesta se basa en el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, disposición que sirve de base jurídica para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior. Para que se cumpla esta condición, es necesario que las propuestas legislativas de la UE en el ámbito de la fiscalidad directa se propongan corregir las incoherencias existentes en el funcionamiento del mercado interior.

En la situación actual, como se ha señalado, una de tales incoherencias consiste en la asimetría en el tratamiento fiscal, que favorece el recurso a la deuda frente a los fondos propios para financiar inversiones, y es lo que pretende corregir esta iniciativa.



El artículo 133 de la Constitución atribuye exclusivamente al Estado la potestad originaria para establecer tributos y la necesidad de que cualquier beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado se establezca en virtud de Ley. A su vez, las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Canarias tiene un régimen económico y fiscal (REF) especial, y una política fiscal diferenciada, con una imposición indirecta singular, que se deriva del reconocimiento de las Islas Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como señalan el artículo 166 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Canarias. La propuesta afecta a una competencia compartida entre Unión Europea y el Estado, con una importante incidencia en la Comunidad Autónoma, en la medida en que dicha propuesta puede implicar una modificación del REF, que requiere constitucionalmente del informe del Parlamento de Canarias.

No obstante, se trata de una iniciativa que, por su propia naturaleza y objeto, debe abordarse a escala de la Unión Europea (UE), estableciendo normas comunes en todo el mercado interior. La ausencia total de medidas pertinentes para mitigar el sesgo fiscal en favor del endeudamiento en veintiún Estados miembros, junto con la existencia de medidas significativamente diferentes en otros seis Estados miembros, puede crear distorsiones en el funcionamiento del mercado interior y afectar de manera significativa a la localización de las inversiones.

Como continúa señalando la exposición de motivos de la Directiva, es necesaria una iniciativa a nivel de la UE en forma de propuesta legislativa vinculante para hacer frente de manera coordinada y eficaz a un problema que es común a toda la UE. Una iniciativa de la UE evitaría posibles resquicios entre iniciativas nacionales divergentes y aseguraría que la ubicación de las empresas y la inversión no se vean negativamente afectadas.

2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.



Tal y como determina el art. 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2) determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su art. 5 lo siguiente:

“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una Directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales,

las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

El principio de subsidiariedad establece que solo podrán tomarse medidas a nivel de la UE cuando sean más eficaces que la actuación individual de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local. El mecanismo de control de la subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permite a los parlamentos nacionales manifestar su posición cuando consideren que una iniciativa legislativa de la UE no respeta este principio, posición que ha de ser tenida en cuenta por la Comisión Europea.

Las normas de la presente iniciativa tienen por objeto abordar el sesgo en favor del endeudamiento en el sector empresarial de la UE desde la perspectiva tributaria y proporcionar un marco común que deberá incorporarse a las legislaciones nacionales de los Estados miembros de manera coordinada. Los objetivos perseguidos no pueden alcanzarse de manera satisfactoria mediante una acción emprendida por cada Estado miembro por sí solo.

El sesgo en favor del endeudamiento tiene su origen en el diferente tratamiento de los costes de la financiación mediante deuda y la financiación mediante fondos propios a efectos tributarios y es un problema común a las empresas de todos los Estados miembros de la UE. Pese a ello, solo seis Estados miembros han adoptado medidas tributarias para aproximar el tratamiento tributario de la deuda y de los fondos propios. Aunque el Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) ha elaborado orientaciones de Derecho en relación con este tipo de incentivos fiscales, las medidas nacionales pertinentes de los Estados miembros difieren en cuanto a elementos de diseño y normas contra la elusión fiscal, especialmente teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y los diferentes objetivos políticos perseguidos en cada Estado miembro.

La ausencia total de medidas pertinentes para mitigar el sesgo fiscal en favor del endeudamiento en veintiún Estados miembros, junto con la existencia de medidas significativamente diferentes en otros seis Estados miembros, puede crear distorsiones en el funcionamiento del mercado interior y afectar de manera significativa a la localización de las inversiones.

Además, una iniciativa de la UE aportaría valor añadido en comparación con lo que puede lograr una multitud de medidas adoptadas a nivel nacional. Una norma única para la UE garantiza la seguridad jurídica y permite reducir los costes de cumplimiento para las empresas, ya que los contribuyentes tendrán que respetarla en todas sus operaciones en el mercado único. Se espera también que una norma a nivel de la UE impulse la competencia en el mercado único al garantizar que todas las empresas, independientemente de dónde estén situadas, tengan incentivos similares en favor de una financiación adecuada.

Por lo tanto, es necesaria una iniciativa a nivel de la UE en forma de propuesta legislativa vinculante para hacer frente de manera coordinada y eficaz a un problema que es común a toda la UE. Una iniciativa de la UE evitaría posibles resquicios entre iniciativas nacionales divergentes y aseguraría que la ubicación de las empresas y la inversión no se vean negativamente afectadas.

La Directiva establece normas para prever, en toda la UE y para todos los contribuyentes de la UE, la deducibilidad del importe de una bonificación sobre los costes de financiación mediante fondos propios, complementadas con una norma que limita la deducibilidad de los intereses de los instrumentos de financiación mediante deuda. Al establecer un marco común a nivel de la UE, la Directiva ofrece seguridad jurídica en todo el mercado único y contribuye a reducir los costes de cumplimiento para los contribuyentes.

De este modo, la Directiva proporciona solo el grado esencial de coordinación dentro de la Unión para la realización de sus objetivos.



Se cumple con ello tanto el principio de subsidiariedad como el de proporcionalidad.

3. Carga financiera y administrativa.

La propuesta afirma que los costes relacionados con la opción seleccionada consisten esencialmente en un aumento no significativo de los costes de cumplimiento para las empresas y las administraciones tributarias y añade que se espera que el aumento de los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias para las empresas sea limitado. En conjunto, los costes deberían ser relativamente limitados, ya que los datos adicionales que habrán de comunicarse para poder optar a la bonificación deberían ser relativamente sencillos de proporcionar. Para las administraciones tributarias, también se espera que los costes aumenten moderadamente. Sin embargo, no se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales, un análisis de las eventuales cargas administrativas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación; ni tampoco la fórmula a través de la cual se procedería al reparto de las eventuales cargas.

4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto.

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Tampoco nos consta que lo haya sido el Gobierno de Canarias.

Se reitera la conveniencia de haber incluido, en un apartado independiente, las singularidades de la ultraperiferia en el seno de la iniciativa.

5.- Otras observaciones.

La iniciativa legislativa no incide en medidas específicas adoptadas en el marco del artículo 349 del TFUE que afectan a Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea.

Sin embargo, la iniciativa legislativa podría llegar a tener impacto en la aplicación de los incentivos fiscales del REF, en particular de la reserva para inversiones en Canarias (RIC) que se basa precisamente en el favorecimiento de la capitalización de las empresas canarias y en la bonificación fiscal de los fondos propios de las empresas que utilizan estos incentivos en Canarias.

Así, a nivel nacional, y teniendo en cuenta los principios estratégicos que informaron la creación de los incentivos del REF y que se recogen en la Exposición de motivos de la Ley 19/1994, como fueron, entre otros, los de:

- “Mantener una significativa menor presión fiscal que la media del resto de España y de la Comunidad Económica Europea (...) capaz de compensar aspectos negativos y efectos desfavorables de la insularidad económica”; e,
- “Incorporar un coherente bloque de incentivos fiscales y económicos, de tal modo que verdaderamente genere decisiones inversoras, dinamice la localización de actividades en zonas de escasa autorrealización y responda socialmente a los beneficios que para todos conlleva la modernización del aparato productivo y comercial”,

el establecimiento de este beneficio fiscal, dependiendo de su potencialidad, podría “competir” con la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC) y, dado que ambos inciden sobre los fondos propios, podrían declararse incompatibles entre sí; o, siendo compatibles, y con objeto de evitar un doble beneficio, la parte de beneficio que se destina a la RIC, que constituye una reserva indisponible, no se pueda incorporar a la base de cálculo del beneficio fiscal que se proyecta.

Consecuentemente, se recomienda la revisión de la iniciativa legislativa en aras a evitar la posible incompatibilidad ente la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC), integrante del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, comunitaria (art. 349 TFUE) y constitucionalmente (D.A. 3ª) reconocido y amparado, y la bonificación prevista en esta iniciativa o, en su



defecto, eludir un doble beneficio, de tal manera que la parte procedente de la RIC no se pueda incorporar a la base de cálculo del beneficio fiscal que se proyecta.

Parlamento de Canarias, a 4 de julio de 2022.




María Teresa Cruz Oval


Juan Manuel García Ramos


Carlos Antonio Ester Sánchez


Luis Alberto Campos Jiménez


Manuel Marrero Morales


Jesús Ramón Ramos Chinaa


Ricardo Fdez. de la Puente Armas