



X legislatura

Año 2022

Parlamento
de Canarias

Número 117

15 de marzo

BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

SUMARIO

CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

DICTÁMENES

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, relativo a la propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión [COM(2021) 823 final] [COM(2021) 823 final anexo] [2021/0433 (CNS)] {SWD(2021) 580 final} (CSUE-0210). Página 1

CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

DICTÁMENES

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, relativo a la propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión [COM(2021) 823 final] [COM(2021) 823 final anexo] [2021/0433 (CNS)] {SWD(2021) 580 final} (CSUE-0210).

Presidencia

Emitido dictamen por el 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, relativo a la propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión [COM(2021) 823 final] [COM(2021) 823 final anexo] [2021/0433 (CNS)] {SWD(2021) 580 final} (CSUE-0210), por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 52.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 14 de marzo de 2022, de conformidad con lo establecido en los artículos 52.6 y 111 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, 14 de marzo de 2022.- EL SECRETARIO GENERAL (P.D. del presidente, Resolución de 27 de junio de 2019, BOPC núm. 7, de 28/6/2019), Salvador Iglesias Machado.

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 sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión
Referencia:	COM (2021) 823 final) de 22/12/2021 (CSUE-210)

I.- ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 17 de febrero 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 sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión.– Documento COM (2021) 823 final de 22/12/2021*, 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 artículo 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 artículo 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 aquellas”.

3.- Con fecha 4 de marzo de 2022, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión.– Documento COM (2021) 823 final de 22/12/2021*, que fue recibida por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias el 7 de marzo de 2022.

4.- Finalmente, la ponencia, en su reunión de 14 de marzo 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 artículo 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:**

A petición del G20, el Marco Inclusivo de la OCDE1 ha desarrollado una solución global consensuada por 137 países para reformar el marco internacional de imposición sobre las sociedades. Las conversaciones se han centrado en dos grandes líneas de trabajo, de las cuales una es la relativa al nivel mínimo de imposición efectiva para los beneficios de las multinacionales, que pretende fijar un tipo mínimo mundial del 15% en el impuesto de sociedades (para aquellas empresas que tengan una facturación global anual superior a los 750 M €), con el objetivo de poner coto a la competencia fiscal a la baja, garantizando que las empresas queden sujetas a un nivel mínimo de imposición efectiva con respecto a todos sus beneficios anuales.

En aplicación del acuerdo alcanzado en el seno de la OCDE y en concordancia con su propia comunicación de mayo de 2021 (Comunicación de la Comisión sobre fiscalidad empresarial para el siglo XXI (COM(2021) 251 final de 18 de mayo de 2021), la Comisión adoptó el 22 de diciembre de 2021 su propuesta de directiva para adoptar un nivel mínimo de imposición efectiva para los beneficios de las multinacionales, que se traduce en un impuesto mínimo de sociedades del 15% en la Unión Europea, incluyendo un conjunto común de normas sobre cómo calcular este tipo impositivo efectivo para que se pueda aplicar correcta y concretamente en toda la UE.

La propuesta responde al compromiso de la UE de avanzar rápidamente para ser una de las primeras potencias en aplicar el acuerdo mundial de reforma fiscal alcanzado en el seno de la OCDE. Además, la aplicación de este tipo mínimo llevaría aparejado un aumento de recaudación que redundaría en la financiación pública y contribuiría a lograr un crecimiento sostenible y justo (impulsando la transición ecológica y digital, y haciendo frente a la pandemia).

Las normas propuestas se aplicarán a cualquier gran grupo, tanto nacional como internacional, que tenga una sociedad matriz o una filial en un Estado miembro. Si el tipo efectivo mínimo no es aplicado por el país en el que está establecida una empresa sujeta a un tipo impositivo bajo, el Estado miembro de la sociedad matriz podrá aplicar un impuesto complementario.

La aplicación de la directiva a grupos exclusivamente nacionales o que operen en un solo Estado miembro va más allá de lo acordado en el seno de la OCDE. La razón aducida es la necesidad de cumplir con las libertades fundamentales en el seno de la Unión, evitando cualquier riesgo de discriminación en un mismo Estado miembro entre una entidad que pertenezca a un grupo con actividades en otros Estados miembros y una entidad que pertenezca a un grupo que desarrolle actividades únicamente a nivel nacional.

La propuesta también garantiza la imposición efectiva en situaciones en las que la sociedad matriz está situada fuera de la UE, en un país con bajos niveles impositivos que no aplique normas equivalentes.

En consonancia con el acuerdo global, la propuesta prevé también algunas excepciones. Para reducir el impacto en los grupos que llevan a cabo actividades económicas reales, las empresas podrán excluir un importe igual al 5% del valor de los activos

materiales y al 5% de la masa salarial. Las normas también prevén la exclusión de importes mínimos de beneficios, a fin de reducir la carga normativa en situaciones de bajo riesgo, lo que implica que cuando los beneficios e ingresos medios de un grupo multinacional en una jurisdicción estén por debajo de determinados umbrales mínimos, dichos ingresos no se tendrán en cuenta al calcular el tipo.

Existen, asimismo, disposiciones transitorias, tanto para multinacionales (cinco años de exclusión de aplicación de la directiva si tienen filiales en no más de seis Estados miembros y la suma de los activos fuera del Estado miembro de referencia no excede de 50 millones de euros), como para grandes grupos nacionales (cinco años de exclusión de aplicación de la directiva desde el primer año en el que el grupo caiga por primera vez dentro de su ámbito de aplicación).

b) Ámbito competencial

La propuesta se basa en el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), 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, una de tales incoherencias consiste en la ausencia de normas que garanticen un impuesto de sociedades mínimo efectivo en todo el mercado único. El artículo 115 establece que las medidas legales de aproximación que se adopten a su amparo deben revestir la forma de directivas.

El artículo 133 de la Constitución española 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 TFUE, como señalan el artículo 166 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Canarias. Por su parte, el artículo 169 del Estatuto regula los recursos propios de la Hacienda autonómica canaria.

La propuesta afecta a una competencia compartida entre UE 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, como se justifica en la propia propuesta de directiva, se trata de una iniciativa que, por su propia naturaleza y objeto, debe abordarse a escala de la Unión, estableciendo normas comunes en todo el mercado interior que son imprescindibles para garantizar una aplicación uniforme de las normas tipo de la OCDE en la Unión Europea, en especial teniendo en cuenta que los grupos multinacionales suelen estar presentes en varios Estados miembros de la UE y que las normas propuestas tienen una dimensión transfronteriza.

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

Tal y como determina el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo 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 n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 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 esta 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.

La Directiva introduce una imposición efectiva principalmente para los beneficios de las grandes multinacionales que operan en el mercado interior y fuera de él, y proporciona un marco común para incorporar las normas tipo de la OCDE a las legislaciones nacionales de los Estados miembros de manera coordinada y adaptada a los requisitos del Derecho de la UE.

Es necesaria una actuación a nivel de la UE, ya que es imprescindible garantizar una aplicación uniforme de las normas tipo de la OCDE en la UE. En primer lugar, las normas tipo de la OCDE constituyen un «enfoque común», por lo que sería importante contar con un conjunto de normas uniformes y un nivel mínimo común de protección en el mercado interior. En un mercado, como el de la UE, caracterizado por la gran integración de las economías, es necesario adoptar enfoques estratégicos comunes y una acción coordinada a fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior y potenciar al máximo los efectos positivos de una imposición mínima efectiva de los

beneficios empresariales. Esto solo puede lograrse si la legislación se adopta de forma centralizada y se transpone de manera uniforme.

Por otra parte, dado que los grupos multinacionales suelen estar presentes en varios Estados miembros de la UE y que las normas tipo GloBE tienen una dimensión transfronteriza, es esencial que no surjan disparidades en el funcionamiento de las normas, por ejemplo, en el método para calcular el tipo impositivo efectivo o la deuda tributaria complementaria. Estas disparidades podrían crear desajustes y distorsionar la competencia leal en el mercado interior. Así pues, es fundamental adoptar soluciones que sean válidas para el mercado interior en su conjunto, lo que solo puede lograrse a escala de la Unión.

No obstante lo anterior, la condición de región ultraperiférica que ostenta Canarias de conformidad con lo estipulado en el artículo 349 TFUE, debido a su lejanía, insularidad, territorio fragmentado y que su principal fuente de creación de riqueza es el turismo, el impacto que esta iniciativa podría tener sobre las cadenas hoteleras que operan en Canarias podría ser grave y perjudicar su industria. Por lo que sería conveniente que se acordara, al igual que se determinó en la Directiva de impuestos especiales (2008/118/CE, del Consejo), o en la del IVA (2006/112/CE, del Consejo), la aplicación de medidas específicas en materia fiscal para las regiones ultraperiféricas.

La iniciativa respeta, asimismo, el principio de proporcionalidad dado que las normas tipo de la OCDE se aplican a las empresas multinacionales con un volumen de negocios agregado del grupo de al menos 750 millones de euros sobre la base de sus estados financieros consolidados. Sin perjuicio de reiterarse aquí la conveniencia de recoger en el artículo 2, apartado 3 de la propuesta de directiva, un nuevo apartado d) que permita la exclusión de las entidades que desarrollen su actividad económica en el territorio de una región ultraperiférica, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) núm. 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

3.- Carga financiera y administrativa

La propuesta afirma no contener ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión. Por el contrario, las modificaciones se traducirían en costes administrativos moderados para las autoridades públicas. 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, con lo cual no es posible pronunciarse al respecto; 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.

Por otro lado, no se acompaña al texto de la propuesta legislativa europea el documento de evaluación de impacto que, eventualmente, las Cortes Generales hayan podido haber elaborado en relación con la misma.

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 podría llegar a tener impacto sobre Canarias como región ultraperiférica (RUP). Más concretamente, la propuesta de directiva podría tener, tras el periodo transitorio de cinco años, un impacto en la aplicación de los incentivos fiscales del REF por los grandes grupos nacionales y multinacionales con una cifra de negocios global de al menos 750 millones de euros anuales, como por ejemplo, las cadenas hoteleras nacionales que operan en Canarias, efecto que sería aún más grave para los grupos canarios cuya actividad se desarrolla esencialmente en el archipiélago.

La única manera de evitar este impacto sería prever una excepción para las RUP en la propia directiva, de manera similar a lo que ya ocurre en la Directiva de impuestos especiales (Directiva 2008/118/CE, del Consejo) o en la Directiva del IVA (Directiva 2006/112/CE, del Consejo), amparándose en la posibilidad que ofrece el artículo 349 TFUE para la aplicación de medidas específicas en el ámbito de la política fiscal.

Dicho objetivo podría alcanzarse, por ejemplo, añadiendo una excepción en el artículo 2, punto 3, de la propuesta de directiva (ámbito de aplicación), con un nuevo punto d) que excluya a las entidades que desarrollen su actividad económica en una región ultraperiférica incluida en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el marco de alguno de los regímenes fiscales aplicables como ayuda de finalidad regional, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

En consecuencia, se estima favorable la propuesta toda vez que no incurre en ninguna limitación, ni obstáculo formal o material derivado del derecho de la Unión Europea para que no pueda ser adoptado. No obstante, se ha de reiterar que la base jurídica específica para la ultraperiferia que ofrece el artículo 349 TFUE debería permitir una valoración del impacto de la medida en las cadenas hoteleras que operan en las RUP y en las actividades de los grandes grupos canarios cuya actividad se desarrolla fundamentalmente en el archipiélago canario, más aún dadas las condiciones de lejanía, insularidad y fragmentación territorial que padecen todas las RUP y, consecuentemente, se considera que es posible, conveniente y necesario, en esta misma norma o en su desarrollo posterior, adoptar medidas específicas en este ámbito para las RUP, pues las propuestas se estiman insuficientes y contrarias a la singular condición jurídicamente reconocida a estas regiones, al tiempo que podrían perjudicar gravemente la principal fuente de ingresos del archipiélago cual es la industria turística.

En el Parlamento de Canarias, a 14 de marzo de 2022.- Omar López González. Juan Manuel García Ramos. Carlos Antonio Ester Sánchez. Luis Alberto Campos Jiménez. Manuel Marrero Morales. Jesús Ramón Ramos China. Ricardo Fdez. de la Puente Armas.



Parlamento de Canarias