

EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA 2026 EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD EN UN ESCENARIO GLOBAL REPLETO DE INCÓGNITAS

En el último número anual de *Crónica Tributaria. Nueva Época* nos adelantamos a los buenos propósitos para el año nuevo iniciando la redacción de breves editoriales sobre cuestiones actuales y relevantes de fiscalidad internacional, europea o nacional. En esta ocasión ponemos el foco de atención en algunas de las iniciativas en materia tributaria proyectadas por la Comisión Europea para el próximo año a fin de construir una Europa más soberana e independiente.

Bajo el título “El Momento de la Independencia de Europa” —buen reflejo de las fuertes tensiones geopolíticas, económicas y fiscales de los últimos años—, el 21 de octubre de 2025, la Comisión Europea ha presentado su programa de trabajo para 2026. Dentro del objetivo estratégico de garantizar la prosperidad y competitividad sostenibles en Europa, el citado programa incluye, entre las nuevas iniciativas recogidas en el anexo I, la presentación, en el segundo trimestre de 2026, del paquete ómnibus sobre fiscalidad, basado en el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo objetivo es simplificar y coordinar las directivas en materia fiscal existentes en la actualidad.

El programa de trabajo de la Comisión enumera, asimismo, en su anexo III, varias propuestas legislativas pendientes en el ámbito de la fiscalidad que aún están en negociación a nivel del Consejo de la Unión Europea. De forma llamativa se siguen incluyendo, pese a la inexistencia de avances desde su presentación en 2018, las propuestas de directiva sobre el impuesto sobre servicios digitales a nivel de la UE y sobre el establecimiento de normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa permanente digital. El mantenimiento de estas propuestas constituye una toma de posición política sobre la posible adopción a nivel europeo de medidas para abordar los retos fiscales derivados de la digitalización de la economía ante el más que oscuro horizonte en la aplicación del Pilar 1. No será fácil, sin embargo, avanzar en la adopción de este tipo de medidas. En este sentido, la reciente propuesta de un nuevo recurso corporativo para Europa (CORE), concebido como una contribución anual global a cargo de las multinacionales con facturación neta anual dentro de la UE superior a cien millones de euros y cuya cuantía se determinaría en función de un sistema de tramos progresivo, ha encontrado una fuerte oposición por parte de numerosos Estados miembros en el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 10 de octubre de 2025, alegando sus negativos efectos para la competitividad de la UE y el aumento de cargas administrativas.

Asimismo, entre las propuestas legislativas pendientes se incluye la de la directiva por la que se establece un sistema de imposición en la sede destinado a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas (PYME) que operan de forma transfronteriza

a través de establecimientos permanentes en otros Estados miembros (conocida como la propuesta HOT). Sus objetivos son simplificar el cumplimiento del impuesto sobre sociedades para las PYME que deciden operar a través de las fronteras dentro de la UE, reducir la carga administrativa y costes relacionados con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, fomentar la expansión transfronteriza y garantizar la igualdad de condiciones de las PYME en el mercado interior. Sin embargo, los debates celebrados hasta ahora en el seno del Consejo han puesto de manifiesto que, pese a existir una voluntad política general de facilitar las actividades de las PYME en el mercado interior, muchos Estados miembros han expresado su preocupación en relación con varios aspectos, como los relacionados con la pérdida de competitividad de los mercados nacionales, la complejidad administrativa y la carga para los sistemas fiscales nacionales, los riesgos de abuso y de estrategias de planificación fiscal agresiva o los relacionados con la soberanía fiscal. La opinión generalizada es que parece necesario realizar un análisis general de las medidas que podrían adoptarse, más allá de las medidas fiscales, para apoyar el crecimiento y participación de las PYME en el mercado interior.

El anexo III del programa de trabajo también incluye como iniciativa pendiente la propuesta de directiva para el establecimiento de un marco común para la imposición de las rentas de las empresas en Europa (propuesta BEFIT). Como se recordará, esta propuesta parte de las iniciativas previas de armonización de la base imponible del impuesto sobre sociedades presentadas por la Comisión en 2011 y 2016, a las que reemplaza, e incorpora las modificaciones pertinentes para adaptarlas a la imposición mínima global. El nuevo marco para el impuesto sobre sociedades pretende proporcionar un código normativo único en materia fiscal para las empresas de la Unión, basado en una fórmula de reparto y una base imponible común. Sus objetivos son reducir los obstáculos para la inversión transfronteriza en el mercado único, reduciendo los trámites burocráticos y los costes de cumplimiento de la normativa tributaria, proporcionar una forma sencilla y equitativa de asignar los derechos de imposición entre los Estados miembros y garantizar una recaudación fiable y predecible. Aunque la previsión inicial era que BEFIT entrase en vigor el 1 de julio de 2028, lo cierto es que los debates técnicos realizados en el seno del Consejo reflejan algunas dudas sobre si BEFIT contribuirá a una verdadera simplificación y muestran el carácter integral y a largo plazo de un proyecto normativo cuya configuración estará necesariamente condicionado por la evolución en la aplicación de la directiva sobre imposición mínima global, condicionada, a su vez, por los trabajos del G20/OCDE sobre el Pilar 2

Por su parte, el Parlamento Europeo emitió su informe preceptivo y no vinculante sobre la propuesta BEFIT el pasado 13 de noviembre de 2025. Entre las enmiendas más significativas cabe destacar: el establecimiento de normas para ampliar el concepto de establecimiento permanente que incluya una cláusula de presencia económica significativa como nexo imponible basado en un umbral cuantitativo de ventas en un país determinado; la introducción de una norma de limitación de la deducibilidad de los cánones para las empresas con arreglo a la cláusula de sujeción; y la introducción de normas más estrictas en materia de sociedades extranjeras controladas a fin de impedir el traslado de beneficios a filiales en jurisdicciones de baja tributación no pertenecientes a la Unión Europea. También se propone la adopción de regímenes de amortización decrecientes para incentivar las inversiones en activos que apoyen los objetivos climáticos, sociales, digitales o de defensa de la UE, y el establecimiento de límites temporales a la compen-

sación de las pérdidas incurridas por una sociedad o establecimiento permanente antes de su incorporación a un grupo sujeto a BEFIT.

Conforme al anexo IV del programa de trabajo, la Comisión tiene intención de retirar en el plazo de seis meses, entre otras, las propuestas de directiva relativas a precios de transferencia, al impuesto sobre transacciones financieras, al establecimiento de normas para favorecer la reducción del sesgo en favor del endeudamiento y sobre la limitación de la deducibilidad de los intereses a efectos del impuesto sobre la renta de las sociedades (propuesta DEBRA) y a la prevención del uso indebido de entidades fantasma con fines fiscales (propuesta “Unshell”). No obstante, en el informe de la Comisión Europea, de 19 de noviembre de 2025, sobre la evaluación de la Directiva 2011/16/UE de cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad se apunta la posibilidad de integrar en la obligación de comunicar información sobre mecanismos transfronterizos potencialmente agresivos los principios y conceptos examinados por el Consejo en el marco de la propuesta “Unshell”.

Nada se indica en el proyecto de trabajo de la Comisión Europea para 2026 en relación con la Directiva 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión. Sin embargo, el futuro de la norma europea —y, por extensión, de las normas nacionales de transposición—, estará muy condicionado por dos factores de distinta procedencia.

De un lado, el acuerdo político anunciado por los países miembros del G7 y que exime a las multinacionales con matriz en Estados Unidos de las reglas IIR y UTPR, en reconocimiento a las normas de imposición mínima existentes en la legislación estadounidense tanto para beneficios nacionales como extranjeros (*side by side system*). Como afirma el considerando 26 de la Directiva 2022/2523, la no aplicación de la regla de beneficios insuficientemente gravados (UTPR) exige, en relación con Estados terceros, bien la existencia en ellos de la regla de inclusión de rentas (IIR), bien de un conjunto equivalente de normas sobre imposición mínima. La declaración del G7 implica que el sistema estadounidense (*Net CFC Tested Income* —NCTI—, anteriormente *Global Intangible Low-Taxed Income* —GILTI—) constituiría un conjunto de normas sobre imposición mínima equivalente al sistema ideado por el G20/OCDE. Sin embargo, el artículo 52 de la Directiva define las condiciones determinantes de la equivalencia a través de distintos elementos objetivos, norma que posiblemente deba ser modificada. Todo ello, no oculta, además, la asimetría competitiva resultante para las entidades multinacionales europeas frente a las de otras economías, al seguir los Estados miembros obligados a aplicar la regla UTPR.

De otra parte, la Corte Constitucional de Bélgica, mediante decisión núm. 104/2025 de 17 de julio de 2025, ha decidido plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para aclarar si los artículos 12 a 14 de la Directiva 2022/2523/UE son contrarios a la libertad de empresa, derecho a la propiedad, principio de igualdad y no discriminación (artículos 15, 16, 17, 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), a las libertades de establecimiento y libre prestación de servicios (artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión) y a los principios de seguridad jurídica y territorialidad fiscal, en la medida en que estas disposiciones obligan a los Estados miembros a someter a las entidades constitutivas de un grupo multinacional ubicadas

en la Unión a un impuesto complementario en virtud de la regla UTPR, de modo que se convierten en contribuyentes por beneficios insuficientemente gravados obtenidos por otras entidades constitutivas en otra jurisdicción, sin distinción en función de la capacidad contributiva de estas entidades constitutivas contribuyentes.

Una eventual declaración de invalidez de las disposiciones de la UTPR de la Directiva por vulneración del Derecho originario de la Unión obligaría a los tribunales nacionales de todos los Estados miembros a inaplicar la regla UTPR en virtud del principio de primacía del Derecho de la UE.

En definitiva, el nuevo año vendrá cargado de retos importantes para las instituciones europeas en un escenario internacional marcado por fuertes resistencias unilaterales frente a la búsqueda del consenso internacional a través del multilateralismo.

Saturnina Moreno y Cristina García-Herrera
Editoras Ejecutivas de *Crónica Tributaria. Nueva Época*