

# La Comisión UE publica su propuesta de Directiva UE para incentivar fiscalmente la financiación de las empresas a través de incrementos de capital neto<sup>1</sup>

Jose Manuel Calderón Carrero  
*Miembro del Grupo de Expertos en  
Fiscalidad Internacional y Precios de Transferencia*

---

## Introducción

La Comisión UE presentó, el 11 de mayo de 2022, una propuesta de Directiva dirigida a lograr una mayor neutralidad fiscal sobre la financiación de las empresas europeas, a través de un mecanismo complejo consistente en una deducción fiscal por intereses nacionales sobre el incremento de “capital neto”, combinada con una limitación (adicional) de la deducibilidad de intereses (*debt-equity bias reduction allowance, DEBRA*)<sup>2</sup>.

Esta propuesta de Directiva (DEBRA) se enmarca y forma parte de la estrategia y agenda fiscal europea recogida en la “Comunicación sobre fiscalidad empresarial para el siglo XXI” que la Comisión Europea hizo pública el 18 de mayo de 2021<sup>3</sup>.

Esta Comunicación sobre fiscalidad empresarial para el siglo XXI, a su vez, converge con las líneas directrices de la política europea para las próximas décadas sobre cuestiones de gran alcance como la digitalización de la economía, la descarbonización, la re-industrialización, el desarrollo de los mercados de capitales a nivel europeo, así como la “Next Generation EU strategy”.

La referida Comunicación sobre fiscalidad empresarial del siglo XXI no se limita a proponer la agenda fiscal de medidas a articular durante los dos próximos años, sino que esboza ya una estrategia fiscal europea a largo plazo, tomando en consideración

---

<sup>1</sup> Esta nota forma parte de las actividades de difusión de estudios realizados en el marco de la Sección de Fiscalidad Internacional y Precios de Transferencia.

<sup>2</sup> EU Commission, *Proposal for a Council Directive on laying down rules on debt-equity bias reduction allowance and on limiting the deductibility of interest for corporate income tax purposes*, COM(2022) 216 final, Brussels, 11.5.2022.

<sup>3</sup> EU Commission, *Future-proof taxation—Commission proposes new, ambitious business tax agenda*, IP/21/2430, 18.05.2021; y EU Commission, *Communication from the Commission to the EU Parliament and the Council, Business Taxation for the 21st Century*, COM(2021) 251 final, Brussels, 18.5.2021.

el contexto actual (incidencia económica y social de la pandemia) y el marco global internacional en materia fiscal (BEPS 2.0).

Esta comunicación de la Comisión de 2021 establece un plan de acción consistente en una serie de propuestas normativas que se desarrollarían durante 2021-2023, entre las que figuraba la propuesta de Directiva para articular un mecanismo que favorezca la financiación de las empresas a través de capital vs deuda (DEBRA mechanism), así como otras medidas de cierto alcance (a) una recomendación sobre el tratamiento de pérdidas domésticas durante el período de recuperación económica (*carryback mechanism for 2020-2021 losses*)<sup>4</sup>; b) una propuesta de Directiva (ATAD 3) que neutralizara esquemas de planificación fiscal abusiva a través de "shell companies"<sup>5</sup>, c) una propuesta de Directiva para la publicación de los tipos efectivos de gravamen soportados por grandes empresas, utilizando la metodología del Pilar 2 BEPS 2.0, y d) una propuesta de Directiva BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*), dirigida a establecer una armonización de la base imponible del impuesto sobre sociedades y su reparto formulario entre los Estados miembros de la UE (2023).

Asimismo, la referida Comunicación de la Comisión UE indicaba, a su vez, que las mencionadas medidas vendrían seguidas de otras que estarían conectadas con la implementación a nivel UE del futuro acuerdo fiscal global BEPS 2.0 (pilares 1 y 2 de BEPS), así como con la reforma de la fiscalidad energética (v.gr, el impuesto de ajuste de carbono en frontera (CBAM), la actualización del sistema europeo de emisiones CO2 (EU ETS), etc)). A este respecto, cabría mencionar por su relevancia la propuesta de Directiva de tributación corporativa mínima presentada por la Comisión el 22 de diciembre de 2022<sup>6</sup>, cuya aprobación volverá a debatirse durante la próxima reunión del ECOFIN, prevista para finales de este mes.

Por tanto, la Comisión UE, a través de la propuesta de Directiva DEBRA, no hace otra cosa que cumplir con la agenda fiscal programada y recogida en su "EU Strategy on Business taxation".

## Medidas recogidas en propuesta de Directiva DEBRA

La propuesta de Directiva contiene **dos medidas de carácter fiscal**; por un lado, un mecanismo que articularía una **deducción de la base imponible del impuesto sobre sociedades consistente en intereses ncionales sobre los incrementos (anuales) de capital neto en un ejercicio económico respecto del anterior**, de manera tal **incremento del "capital" (equity)** determinaría una deducción fiscal (*new equity tax deductible*) que aproximaría fiscalmente el tratamiento de la financiación con recursos propios respecto la financiación ajena (*debt*) a partir de la deducibilidad

---

<sup>4</sup> Recomendación UE 2021/801 de la Comisión, de 18 de mayo 2021, sobre el tratamiento fiscal de las pérdidas incurridas durante la crisis de la Covid-19 (DOUE L 179/10, 20.05.2021).

<sup>5</sup> EU Commission proposal for a Council Directive, laying down rules to prevent the misuse of Shell companies for tax purposes an amending Directive 2011/16/UE, COM(2021) 565 final, Brussels, 22.12.2021.

<sup>6</sup> EU Commission proposal for a Council Directive, on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union, COM(2021) 823 final, Brussels, 22.12.2021.

fiscal (ordinaria) de los intereses. Por otro lado, la propuesta de Directiva también incluye una medida que determina una **limitación adicional (15%) a la deducibilidad fiscal de los intereses en el marco del IS** de los Estados miembros que vendría a complementar lo establecido en la Directiva 2016/1164/UE (“*30% EBITDA rule*” del art.4).

Los principales **objetivos que pretenden alcanzarse a través de las medidas recogidas en la propuesta de Directiva** podrían sintetizarse de la siguiente forma:

- Articular una medida que contribuya a reducir la falta de neutralidad fiscal del impuesto sobre sociedades a favor de la financiación empresarial a través de deuda (*pro-debt bias of the tax rules or tax induced debt-equity bias*);
- Facilitar el acceso de las empresas a la financiación que necesitan; la Comisión UE considera que la deducción fiscal por el incremento de fondos propios favorecería la “**recapitalización**” del sector corporativo y contribuiría a crear un tejido empresarial más resiliente y sostenible (*higher equity ratios & reduction of insolvency risks*), contribuyendo, asimismo, al desarrollo de los mercados de capitales europeos en línea con el plan de acción de la Comisión (*EU’s Capital Markets Union Action Plan 2020*) y a la mejora de la competitividad de la economía europea.
- La propuesta de Directiva no posee un objetivo anti-elusión fiscal, pero incluye una medida complementaria de la limitación de la deducibilidad fiscal de los intereses recogida en la Directiva ATAD (art.4), así como medidas anti-abuso en relación con la aplicación de la deducibilidad fiscal del incremento de fondos propios.

La Comisión fundamenta la propuesta de Directiva, con arreglo al art.115 TFUE, en la necesidad de lograr tales objetivos de forma uniforme en la UE, evitando las distorsiones que podrían resultar de enfoques fragmentarios a partir de medidas nacionales descoordinadas, indicando que las diferencias que median entre las mismas (ya existen al menos 6 Estados miembros (Bélgica, Portugal, Polonia, Chipre, Malta e Italia) que han articulado medidas similares a la DEBRA)<sup>7</sup> son susceptibles de generar distorsiones en el funcionamiento del mercado interior y en la localización del capital en la UE, por más que el grupo del código de conducta de fiscalidad empresarial ya hubiera elaborado en el año 2019 una guía de *Soft-law sobre “notional interest deductions”*<sup>8</sup>. El cumplimiento de los condicionantes del art.115 TFUE – particularmente, el principio de subsidiariedad—suscita ciertas dudas.

La Comisión de la UE pone de relieve que las medidas fiscales propuestas son compatibles con los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros y, además, pueden incrementar las inversiones y el PIB.

<sup>7</sup> Podría argumentarse que la “reserva de capitalización” española (art.25 LIS) persigue objetivos similares a una “*notional interest deduction*”, aunque su configuración técnica presenta diferencias respecto de estas medidas (NID).

<sup>8</sup> WK 11093/2019 REV 1.

La medida “DEBRA” (*debt-equity bias reduction allowance*) consiste básicamente en una deducción fiscal de la base imponible del IS de una entidad, computada a partir de la aplicación de un “interés notional o ficticio” sobre el incremento anual de capital, computado considerando la cifra de “capital neto” del ejercicio precedente, que se imputaría durante un período de 10 años. La propuesta de Directiva define el concepto de capital (*equity*) y capital neto (*net equity*) a partir de lo dispuesto en el Anexo III de la Directiva 2013/34, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines<sup>9</sup>.

La deducción por el incremento de capital neto se computa multiplicando la base de la deducción o “*allowance base*” (incremento de capital neto en el sentido de la Directiva 2013/34, de contabilidad) por el “*notional interest rate*” (NIR). El interés notional se compone de dos elementos, por un lado, el tipo de interés sin riesgo a 10 años en el sentido de la Directiva 2009/138/CE (art.77.e(2)), y por otro, el “*risk premium*” que se fija con carácter general en el 1% y en el 1.5% para pymes. La deducción de la base imponible por el incremento de capital neto (*net equity*) se realizaría a lo largo de un período de 10 ejercicios fiscales, y se contemplan medidas correctoras referidas a situaciones donde no se mantiene el referido incremento, salvo que se trate de situaciones donde ello obedezca a pérdidas generadas durante el período impositivo o al cumplimiento de una obligación legal.

La deducción de los intereses notionales aplicados sobre el incremento de capital neto (*net equity*), no obstante, está limitada al 30% del EBITDA de la entidad en cada período impositivo; no obstante, se prevé un *carryforward* indefinido y la posibilidad de que allí donde no se alcanzara tal límite dicha “*unused allowance capacity*” se utilice durante los 5 años inmediatos y sucesivos.

La propuesta de Directiva incluye un conjunto de medidas antiabuso dirigidas a evitar la potencial aplicación en cascada de la deducción en el marco de un grupo de empresas a través de la realización de una serie de operaciones corporativas (préstamos intragrupo, transmisiones de participaciones intragrupo, y ciertas operaciones de aportación de capital, recategorización de “viejo capital” como “nuevo capital” a través de liquidaciones y creaciones de nuevas entidades), en línea con las recomendaciones del grupo del código de conducta sobre fiscalidad empresarial en relación con los regímenes de “*notional interest deduction*”.

Cabe destacar que la propuesta de Directiva deja al “sector financiero regulado” (entidades de crédito, aseguradoras y reaseguradoras, instituciones de inversión colectiva, fondos alternativos de inversión, entidades tituladoras, entidades gestoras de planes de pensiones, etc)<sup>10</sup> extramuros del ámbito de aplicación de las dos medidas.

<sup>9</sup> La Directiva 2013/34 delimita el concepto de *equity* o capital incluyendo el capital suscrito, las primas de emisión, la reserva de revalorización y otras reservas, los resultados de ejercicios anteriores y los resultados del ejercicio. El concepto de *net equity* significa la diferencia entre el capital del contribuyente y la suma del valor fiscal de las participaciones del contribuyente en el capital de empresas asociadas y sus propias participaciones.

<sup>10</sup> Véase la lista de entidades financieras recogida en el art.2 de la propuesta de Directiva DEBRA (2022).

La propuesta de Directiva incluye una **segunda medida** que establecería una **limitación general a la deducibilidad fiscal de los intereses**. En concreto, se establece una limitación proporcional de la deducibilidad de intereses que se fija en el 85% de los gastos financieros netos (intereses pagados menos intereses percibidos por la entidad). De esta forma, el 15% de tal endeudamiento neto no resultaría fiscalmente deducible a efectos del IS. La Comisión parece justificar tal limitación adicional a la deducibilidad de intereses a partir de razones esencialmente recaudatorias, haciendo referencia a la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros. Lo cierto es que durante los debates que tuvieron lugar al hilo de la propuesta de base imponible común (2016, COM(2016) 685 final) resultó que una serie de países no estaban a favor de la inclusión de una medida de este tipo ("*allowance for growth and investment*", **AGI**) alegando su potencial impacto recaudatorio.

La limitación (85% del gasto financiero neto) de la deducibilidad de intereses derivada del art.6 de la propuesta de Directiva DEBRA (2022) **se combina con la "30% EBITDA rule" establecida en la Directiva ATAD (2016)**, resultando deducible la menor de las dos cantidades. De esta forma, en primer lugar se aplicaría la nueva limitación (regla del 85/15) y en segundo lugar la EBITDA rule, de manera que si la limitación derivada de esta última fuera superior a la derivada de aplicar la nueva regla (85/15), la diferencia en términos de deducibilidad determina la aplicación de un *carry forward/carry back* de la cantidad adicional no deducible de acuerdo con lo previsto en el art.4 de la Directiva ATAD, tal y como haya sido transpuesto a nivel doméstico<sup>11</sup>.

La propuesta de Directiva establece que el 31 de diciembre de 2023 los Estados miembros deben haber transpuesto sus disposiciones. **Las nuevas medidas resultarán aplicables a partir de 1 de enero de 2024**. No obstante, los Estados miembros pueden diferir la aplicación de las disposiciones de la Directiva a los contribuyentes que a 1 de enero de 2024 estén aplicando una medida nacional que conceda una deducción sobre fondos propios, durante un plazo de 10 años y no más allá del plazo de duración del beneficio fiscal con arreglo a la legislación doméstica.

## Ideas finales

La propuesta de Directiva (DEBRA 2022) presentada por la Comisión, el 11 de mayo 2022, tal y como ya hemos indicado, forma parte de una agenda y paquete de medidas de reforma fiscal más amplio definido básicamente en la comunicación sobre la estrategia europea sobre fiscalidad empresarial para el siglo XXI.

Tal estrategia persigue, con carácter general, articular sistemas fiscales que respondan a una serie de objetivos de diversa naturaleza que van desde una mayor "**justicia tributaria**", pasando por la **tributación efectiva (mínima)**, la **sostenibilidad fiscal**, así como la promoción o favorecimiento de la inversión productiva y el desarrollo empresarial.

---

<sup>11</sup> La propuesta de Directiva DEBRA recoge un ejemplo en la página 10.

La agenda fiscal europea lógicamente está conectada con la agenda fiscal internacional, pero también con los grandes ejes de la agenda política europea referidos a la transformación digital, medioambiental (descarbonización) e industrial de la economía europea; en este mismo sentido, la Comisión UE destaca la conexión de la propuesta de Directiva DEBRA (2022) con el plan de acción para el desarrollo del mercado de capitales de la UE.

Ciertamente, la articulación a nivel europeo de una medida fiscal que incentive la capitalización de las empresas puede contribuir a favorecer, desde un punto de vista macro y microeconómico, la inversión empresarial y el desarrollo económico en la UE, particularmente respecto de proyectos cuyo riesgo empresarial sea elevado, respecto de los cuales resulta más difícil obtener financiación bancaria. Sin embargo, no puede perderse de vista que los distintos modelos y fórmulas de financiación de las empresas responden a un conjunto de factores que trascienden del tratamiento fiscal asimétrico *debt vs equity*. En este sentido, una mayor neutralidad fiscal entre la financiación a través de recursos propios y de recursos ajenos (deuda) resulta bienvenida, ya que puede reducir distorsiones y minorar ciertos elementos causantes de inestabilidad económica favoreciendo una mayor capitalización empresarial,<sup>12</sup> pero no viene a resolver las múltiples cuestiones fiscales asociadas a la financiación empresarial. Nótese, a su vez, que la deducción de intereses nacionales sobre el incremento anual de fondos propios, está sujeta a un complejo régimen antiabuso, de manera que su aplicación no siempre resultará sencilla para los grupos de empresas, tal y como ilustra la práctica belga sobre la aplicación de su *notional interest deduction*. También cabe advertir de la interacción de este tipo de medidas con otras reducciones de la base imponible e incentivos en un contexto donde los legisladores nacionales (y la propia agenda fiscal internacional) están articulando un conjunto de medidas que, directa o indirectamente, instrumentan una **“tributación corporativa mínima”**.

El modelo complejo por el que opta la Comisión UE en la propuesta de Directiva, combinando, por un lado, la deducción de la base imponible de los intereses nacionales sobre el incremento (anual) de fondos propios y, por otro, la articulación de una limitación adicional (85/15) de los gastos financieros netos, no deja de suscitar dudas considerando los objetivos que pretenden alcanzarse a través de la Directiva. Ciertamente, la reducción de la neutralidad fiscal de la financiación mediante recursos propios y ajenos, a través de medidas que puedan limitar la deducibilidad fiscal de la financiación ajena podría no resultar la mejor receta para favorecer la inversión y el desarrollo económico y empresarial en la UE.

Asimismo, no podemos menos que advertir sobre la interconexión que establece la propuesta de Directiva DEBRA entre la limitación adicional de la deducibilidad de gastos financieros que establece y la restricción que ya resulta de la Directiva ATAD I (30% EBITDA rule), habiéndose optado por un modelo que combina las dos limitaciones sobre la deducibilidad de los intereses.

---

<sup>12</sup> *EU Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, SWD(2022) 145 final, Brussels, 11.5.2022, pp.9-11.*

El nuevo marco fiscal que resultaría de la eventual aprobación en estos términos de la propuesta de Directiva DEBRA podría determinar una planificación financiero-fiscal más compleja. A tal efecto habría que considerar también la posición que adopta cada Estado miembro en relación con la cláusula de *grandfathering* de 10 años de sus medidas nacionales que incentivan el incremento de fondos propios; en este sentido, cabría plantearse en qué medida esta cláusula puede terminar afectando a la reserva de capitalización recogida en el art.25 de la LIS.

\*\*\*\*\*

---

La reproducción, copia, uso, distribución, comercialización, comunicación pública o cualquier otra actividad que se pueda realizar con el contenido de este documento, incluida su publicación en redes sociales, queda condicionada a previa autorización de la AEDAF.