

Julio López Laborda*
Jorge Onrubia**

RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA FISCALIDAD DE LAS MULTINACIONALES: LAS PROPUESTAS DE LA OCDE

La globalización y la digitalización están poniendo de manifiesto las grietas de la arquitectura vigente de la fiscalidad internacional. La cada vez menos necesaria presencia física de las empresas en los territorios ha impulsado la planificación fiscal agresiva. Este artículo describe y valora las reformas del Marco Inclusivo BEPS de la OCDE (Pilares 1 y 2). Se presentan los resultados de algunas investigaciones sobre sus efectos en la recaudación, la inversión y la transferencia de beneficios y se ofrecen algunas reflexiones sobre el futuro de BEPS.

The puzzle of taxing multinational firms: the OECD proposals

Globalization and digitalization are revealing the flaws in the current architecture of international taxation. The diminishing importance of being physically located in a specific territory has encouraged many firms to undertake aggressive tax planning. This paper describes and assesses the reform proposals designed by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (Pillars 1 and 2), shows some research results of their effects on tax collection, investment and profit shifting, and provides some considerations on the future of BEPS.

Palabras clave: *economía digital, coordinación fiscal internacional, BEPS, impuesto sobre sociedades, empresas multinacionales.*

Keywords: *digital economy, international fiscal coordination, BEPS, corporate tax, multinational firms.*

JEL: *F13, F23, F53, H25, H26.*

* Universidad de Zaragoza y FEDEA.

Agradezco la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública).

Contacto: julio.lopez@unizar.es

** Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) y FEDEA.

Contacto: jorge.onrubia@ccee.ucm.es

Versión de noviembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7136>

1. Introducción¹

La globalización de la actividad económica, junto con la digitalización, entendida como fenómeno de transformación tecnológica en sentido amplio, están poniendo de manifiesto las grietas de la vigente arquitectura de la fiscalidad internacional, en especial, en el ámbito del impuesto sobre sociedades. Por una parte, el actual marco de coordinación internacional está construido sobre un conjunto de principios y reglas basados, esencialmente, en la presencia física de las empresas en los territorios para desarrollar sus negocios. Sin embargo, la profunda y vertiginosa revolución tecnológica digital ha transformado una parte importante de la actividad económica, haciendo que cada vez sea más sencillo para una empresa desarrollar una actividad en un país sin tener presencia física en el mismo². Por otra parte, la profundidad del fenómeno de la globalización, al que venimos asistiendo desde hace ya más de dos décadas, ha acelerado la obsolescencia de las reglas que rigen la fiscalidad internacional, en la medida en que el fraccionamiento territorial de las cadenas globales de creación de valor dificulta su gravamen efectivo por todas las jurisdicciones afectadas (Dahlby, 2011).

Un escenario como este ha facilitado la realización de estrategias de planificación fiscal agresiva por parte de empresas multinacionales (EMN). Estas han visto una oportunidad de situar los beneficios del grupo en jurisdicciones de baja o nula tributación (como los paraísos fiscales) o en soberanías con tributaciones de conveniencia, aprovechando, además, las crecientes dificultades de aplicación del principio de valoración de transacciones en plena competencia (*arm's length*). En paralelo, esta predisposición de las EMN ha dado lugar a una competencia fiscal entre países

para atraer tanto la actividad real como los beneficios, *paper profits*, incluso en áreas económicas integradas, como sucede dentro de la propia Unión Europea.

El aprovechamiento de estas opciones de planificación fiscal agresiva favorece más a unas empresas que a otras, lo que afecta a la competencia en igualdad de condiciones (*level playing field*). Por un lado, la utilización de estas opciones de baja tributación suele estar positivamente asociada con la dimensión empresarial, lo que contribuye a aumentar la posición dominante en los mercados de los grandes grupos multinacionales (Sorbe & Johansson, 2017). Por otro lado, estos instrumentos de planificación fiscal pueden ser más accesibles para las empresas digitales que para las de sectores más tradicionales, lo que también introduce desigualdades indeseables en el trato fiscal. Además, estas desigualdades acaban distorsionando las decisiones de inversión, financiación y organización empresarial globales (Cooper & Nguyen, 2020).

Finalmente, cada vez es también más habitual que no exista una alineación entre las jurisdicciones donde se generan los beneficios y aquellas en las que se pagan los impuestos. Como consecuencia de todo lo anterior, muchos países se enfrentan a serios problemas para obtener los niveles de recaudación tributaria que precisan para financiar las demandas de bienes y servicios públicos formuladas por sus ciudadanos.

Estos problemas no los ha provocado la digitalización, ni son exclusivos de las empresas de este sector (el esquema de elusión fiscal conocido como *Double Irish with a Dutch Sandwich* no era una estrategia solo de Google o Facebook). Pero la digitalización (y su cada vez mayor escala) los ha exacerbado (Devereux & Vella, 2017; FMI, 2019), al hacer todavía menos necesaria la presencia física de las empresas en las jurisdicciones en las que venden sus bienes o radican los usuarios de sus servicios. En consecuencia, las soluciones no pueden afectar solo a las empresas digitales.

A lo anterior hay que añadir que, también a consecuencia de la globalización, las recomendaciones derivadas de la aplicación de los principios clásicos de

¹ Este apartado, y algunas partes de los apartados 2 y 5, están basados en López Laborda y Onrubia (2020).

² En Hebous (2020) se analiza, con detalle, esta vulnerabilidad del marco actual de coordinación de la fiscalidad internacional, en relación con la tributación de las empresas multinacionales, que se han convertido, según el autor, en «empresas globales».

eficiencia en la fiscalidad internacional (neutralidad a la exportación de capitales, neutralidad a la importación de capitales o, más recientemente, neutralidad a la propiedad del capital) son cada vez menos evidentes. La movilidad de la residencia de las sociedades ha convertido casi en indistinguibles los principios de residencia y de la fuente (Devereux *et al.*, 2015).

Todos estos elementos nos sitúan, sin duda, ante retos trascendentales para los sistemas fiscales. La búsqueda de respuestas constituye una de las agendas de reforma más acuciantes para los países y en la que las soluciones adoptadas, para que sean eficaces, no parece que deban aplicarse de forma estrictamente individual, dado el origen global de los retos planteados.

En este marco, los países están tratando de reaccionar de forma coordinada (Unión Europea, OCDE) o, en última instancia, unilateralmente. En este trabajo, nosotros nos vamos a ocupar del marco multilateral representado por el Plan de Acción BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE, analizando sus posibles consecuencias para los países incluidos en el marco de negociación. Para un examen más amplio de otras iniciativas, puede consultarse López Laborda y Onrubia (2020).

Apartir de aquí, el trabajo se desarrolla de la siguiente manera. El apartado 2 describe y valora la propuesta que está elaborando la OCDE, que se concreta en la aplicación de los denominados Pilares 1 y 2. El apartado 3 presenta los resultados de algunas investigaciones que ya se han realizado para estimar los efectos de la propuesta de la OCDE sobre aspectos como la recaudación tributaria, el atractivo de los países para las EMN, la transferencia de beneficios o la inversión. El apartado 4 introduce algunas reflexiones sobre el futuro del Marco Inclusivo BEPS. Las conclusiones del trabajo se contienen en el apartado 5.

2. Las propuestas de la OCDE: los Pilares 1 y 2

En septiembre de 2013, la OCDE y el G20 aprobaron el Plan de Acción BEPS, con el objetivo de «asegurar

que los beneficios se gravan donde se llevan a cabo las actividades económicas que generan los beneficios y donde se crea el valor». La propia OCDE estima que las pérdidas de recaudación generadas por las estrategias de planificación agresiva pueden situarse en una horquilla amplia que va desde los 100.000 a los 240.000 millones de dólares anuales, lo que representa entre el 4 y el 10 % de la recaudación global del impuesto sobre sociedades³.

El Plan BEPS se tradujo en la aprobación, en los dos años siguientes, de un paquete de quince acciones (cuatro de las cuales constituyen «estándares mínimos», sujetos a un mecanismo de evaluación por pares), que abordan aspectos como los retos de la digitalización, los instrumentos y entidades híbridos, la transparencia fiscal internacional, la deducibilidad de intereses, las prácticas perniciosas, los establecimientos permanentes, los precios de transferencia, la información país por país, la revelación de las estrategias de planificación fiscal de los contribuyentes o la resolución de conflictos. Para desarrollar estas acciones y propiciar su aplicación multilateral por parte de los países, se estableció el denominado Marco Inclusivo, del que forman parte en la actualidad 137 países y jurisdicciones, comprometidos a implementar sistemáticamente el Plan BEPS.

Algunas de las acciones del Plan BEPS ya se están incorporando a la legislación interna de los países, y está previsto que otras se incorporen automáticamente a muchos de los convenios de doble imposición acordados entre Estados, como consecuencia de la firma, por más de noventa países y jurisdicciones, de la «Convención Multilateral para la aplicación de medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la

³ Tørsløv *et al.* (2020) estiman que, en 2015, un 36 % de los beneficios multinacionales se traslada a los paraísos fiscales, lo que representa más de 600.000 millones de dólares. El país más beneficiado con el traslado de beneficios es Irlanda (que se califica por los autores como paraíso fiscal), con 106.000 millones de dólares. Estos autores estiman para España una salida de beneficios en ese año de 14.000 millones de dólares. Sobre la utilización del traslado de beneficios por las sociedades españolas, puede consultarse también Castillo-Murciego y López-Laborda (2017).

erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios» (denominada «Instrumento Multilateral»)⁴. Más allá de estos logros concretos, puede decirse que el Plan de Acción BEPS ha supuesto un auténtico punto de inflexión en la posición de muchos países y jurisdicciones ante las graves deficiencias mostradas por las reglas de fiscalidad internacional, desde la indefensión, en algunos casos, o la complacencia, en otros, hacia una cooperación multilateral proactiva bastante extendida.

En la actualidad, el Marco Inclusivo de BEPS está trabajando en una propuesta que, aunque vinculada a la Acción 1 («Desafíos fiscales de la Economía Digital», OECD, 2015), en realidad, no limita su alcance al sector digital de la economía, sino que pretende contribuir a resolver los problemas de tributación de las EMN antes apuntados, con independencia de que se trate o no de negocios de contenido propiamente digital. Tras un dilatado proceso de negociación, con sucesivas revisiones de las propuestas y aplazamientos, el objetivo planteado por la OCDE en octubre de 2020 es alcanzar un acuerdo para mediados de 2021. La propuesta, desde su concreción en 2019, consiste en el diseño de dos «Pilares», aplicables a cualquier negocio con independencia de su componente digital.

El Pilar 1 asigna derechos de gravamen a las jurisdicciones donde se localizan los consumidores y usuarios (OECD, 2020a), denominadas «jurisdicciones de mercado». Lo que se pretende con esta propuesta es sustituir el nexo de sujeción basado en la presencia física establecido en el artículo 5 del modelo de convenio para evitar la doble imposición de la OCDE, incorporado por la gran mayoría de países, por un nuevo nexo consistente en la fijación de un umbral de ingresos obtenidos por un grupo multinacional en una jurisdicción fiscal, independientemente de si las ventas se

realizan *online* o presencialmente, con o sin mediación de establecimientos permanentes o filiales del grupo⁵.

De forma sintética, a continuación, exponemos el funcionamiento de las reglas de atribución de beneficios propuestas, que constan de tres componentes. En primer lugar, se atribuye a las jurisdicciones de mercado el denominado «Importe A». Este consiste en un porcentaje del «beneficio residual» de aquellos grupos multinacionales con un tamaño determinado que, aun sin presencia física en las jurisdicciones de mercado, participan en las mismas operando de manera significativa y continuada. Los negocios que entran en el ámbito de aplicación del Importe A son los servicios digitales automatizados (como los motores de búsqueda *online*, las redes sociales, las apuestas y el juego *online* o los servicios de computación en la nube) y los negocios «orientados al consumidor» (comercio electrónico B2C, ampliado a los servicios relacionados con la utilización de automóviles, estableciéndose delimitaciones específicas para los negocios con niveles de intermediación previos a la venta al consumidor, B2B2C).

El beneficio residual se define como la magnitud que queda después de restar, del beneficio global del grupo MN (lo que supone separarse de la regla habitual de «contabilidad separada» para cada una de las empresas de un grupo), el denominado «beneficio rutinario», cuyo gravamen corresponde a las jurisdicciones donde se llevan a cabo las correspondientes actividades. La parte del beneficio residual atribuida a cada una de las jurisdicciones de mercado se repartirá entre estas en función de algún criterio basado en las ventas. El resto del beneficio residual se asigna en función de otros factores, como los intangibles comerciales o el capital y el riesgo. La forma de determinar,

⁴ En España, tras la remisión en julio de 2018 del convenio multilateral a las Cortes Generales por parte del Consejo de Ministros, la disolución de las cámaras parlamentarias en marzo de 2019 supuso la interrupción de la tramitación legislativa. A fecha de octubre de 2020, la autorización se encuentra tramitándose en el Senado.

⁵ Además del umbral de ingresos, para los negocios orientados al consumidor, se está contemplando la introducción de otros indicadores complementarios de «compromiso significativo y sostenido con una jurisdicción de mercado», como, por ejemplo, la generación de ingresos en una jurisdicción durante un período de años determinado, mientras que, para los negocios digitales automatizados, se asume que bastaría como nexo la aplicación del criterio del umbral de ingresos (Angus & Coronado, 2020).

tanto cada componente del beneficio, como la participación de las jurisdicciones de mercado, está abierta a la negociación de los Estados en el seno del Marco Inclusivo, aunque actualmente la propuesta apuesta por la utilización de porcentajes fijos.

En segundo lugar, las jurisdicciones de mercado mantendrán la capacidad de gravar las actividades rutinarias básicas de *marketing* y distribución desarrolladas en su ámbito territorial a través de filiales o establecimientos permanentes, mediante la aplicación de una remuneración fija estimada, basada en el principio de plena competencia. Esta base constituye el denominado «Importe B». Su cuantificación presenta algunas complejidades, derivadas de la heterogeneidad sectorial y territorial y de la intensidad funcional, además de una identificación operativa y verificable de las actividades que deben resultar incluidas. Está previsto que su aportación a la base de aplicación del gravamen se calcule también mediante porcentajes, en este momento pendientes de fijación.

El tercer componente del Pilar 1 consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para garantizar la seguridad jurídica, *tax certainty*, a través de mecanismos de prevención y resolución de controversias⁶.

Dentro del proceso de negociación, Estados Unidos ha propuesto que el Pilar 1 tenga la consideración de «puerto seguro», *safe-harbour*, lo que convertiría la propuesta en un régimen opcional al que se acogerían optativamente las EMN. Por su parte, la OCDE rechaza esta consideración, por entender que desnaturalizaría los objetivos perseguidos, si bien se ha comprometido a estudiar posibles alternativas para la determinación y aplicación del Importe A, así como los mecanismos que operarían para evitar la doble imposición bajo ese hipotético enfoque alternativo.

⁶ En la propuesta de principios de 2020, el tercer componente era el denominado «Importe C», que se identificaba con el «beneficio adicional», también basado en el principio de plena competencia, que correspondería a las actividades de *marketing* y distribución que se desarrollen en las jurisdicciones de mercado más allá del nivel básico, o a otras actividades realizadas en esas jurisdicciones no relacionadas con la comercialización y la distribución.

La aplicación del Pilar 1 requerirá de cambios en la legislación doméstica de cada país y de un convenio multilateral.

El Pilar 2 trata de garantizar una tributación mínima global de las empresas multinacionales, con independencia de dónde tengan su sede o de las jurisdicciones en las que operen (OECD, 2020b). Su objetivo es evitar que las EMN tengan incentivos para distribuir, de forma estratégica, sus beneficios entre jurisdicciones, aprovechando las ventajas fiscales ofrecidas. Además, con ello se pretende fijar un suelo a la competencia fiscal entre jurisdicciones, bajo la premisa de que la «planificación fiscal agresiva» existe porque los países se comportan estratégicamente para captar inversiones.

Los mecanismos más importantes del Pilar 2 son las dos reglas GloBE (*Global Anti-Base Erosion*): la «regla de inclusión de rentas», *income inclusion rule*, *IIR*, y la «regla de pagos infragravados», *undertaxed payments rule*, *UPTR*. Estas reglas se aplican a negocios con un volumen anual de ingresos brutos igual o superior a 750 millones de euros, y excluyen a determinadas matrices, como los fondos de inversión o pensiones, entes públicos, organizaciones internacionales o entidades sin ánimo de lucro. También se excluye de la aplicación de estas reglas un rendimiento fijo de las «actividades esenciales», *formulaic substance carve-out*, calculado como un porcentaje de los costes salariales y la depreciación de determinados activos materiales, lo que, según la propuesta, permite centrar el funcionamiento de GloBE sobre el «exceso de rentas», asociado a los ingresos con origen en los activos intangibles, que son los más susceptibles a los desafíos de BEPS.

La regla de inclusión de rentas opera de forma similar a las normas de transparencia fiscal internacional, al permitir al país de residencia de los accionistas la aplicación de un impuesto sobre los beneficios de aquellas entidades controladas que no hayan tributado en su jurisdicción de residencia a un tipo impositivo efectivo mínimo, destinado a cubrir la diferencia hasta ese

tipo mínimo. El tipo impositivo efectivo se determina jurisdicción por jurisdicción, y no globalmente, como se hace en el régimen GILTI, *Global Intangible Low Tax Income*, aplicado por los Estados Unidos.

La regla de pagos infragravados actúa como un mecanismo de seguridad. Solo se activa cuando la IIR no resulta de aplicación a alguna entidad.

Las reglas GloBE se complementan con una «regla de sustitución», *switch-over rule*, *SOR*, y una «regla de sujeción a gravamen», *subject to tax rule*, *STTR*. Según la primera regla, el país de residencia de la matriz podría sustituir la cláusula de exención para rentas procedentes de beneficios obtenidos en el extranjero por el método de crédito fiscal (imputación), cuando los beneficios atribuibles a un establecimiento permanente o derivados de inmuebles hayan tributado por debajo del tipo mínimo establecido. Por su parte, la regla STTR trata de ayudar a los países de la fuente, al permitir denegar la aplicación de determinados beneficios de los convenios tributarios a ciertas categorías de pagos intragrupos deducibles, hechos a jurisdicciones en las que esos pagos están sujetos a tipos impositivos nominales reducidos. Cualquier pago tributario derivado de la aplicación de esta regla debe tenerse en cuenta al aplicar IIR o UPTR.

Según la OCDE (OECD, 2020b), mientras las reglas GloBE se pueden implementar mediante cambios en la legislación doméstica, tanto *SOR* como *STTR* requieren de cambios en los convenios bilaterales o de la aprobación de un convenio multilateral.

Aunque los dos Pilares están todavía desarrollándose, y los cambios que experimentan en cada revisión, como consecuencia del proceso de discusión y negociación, no son menores, sus objetivos y posibles logros se identifican claramente, así como algunas debilidades.

El Pilar 1, como se ha dicho, trata de resolver el problema de la no tributación del grupo multinacional en las jurisdicciones donde radican los consumidores y usuarios de los bienes y servicios. El principal problema de este instrumento es que, en aras de lograr una

aplicación sencilla del mecanismo ideado, para determinar los diversos componentes del beneficio (beneficios rutinarios y residuales) y la participación en ellos de las jurisdicciones de mercado, se propone recurrir a un método de aplicación de sucesivos porcentajes, fijados con carácter general, que deben ser acordados por los Estados participantes en el Marco Inclusivo.

El Pilar 2, por su parte, busca asegurar una tributación mínima global del grupo multinacional y establecer, de este modo, un suelo a la competencia fiscal internacional. El impacto de esta medida sobre la insuficiente tributación en la jurisdicción de la filial, sobre el gravamen de los beneficios del grupo en la jurisdicción de residencia de la matriz, y sobre el traslado de beneficios entre jurisdicciones, dependerá, de manera determinante, del importe del tipo mínimo que finalmente se establezca. La complejidad de la estructura de los impuestos de sociedades, con numerosos beneficios fiscales, explícitos e implícitos, complica la determinación del tipo efectivo a aplicar⁷.

En el apartado 4, se ofrece una presentación más detallada de las principales controversias que han ido apareciendo en el proceso de discusión del diseño y negociación política de ambos pilares.

3. Estimaciones sobre los efectos de la aplicación de la propuesta de la OCDE

En este apartado, revisamos algunos de los trabajos que han tratado de estimar los efectos recaudatorios y económicos de la puesta en marcha de la propuesta de la OCDE, para los Pilares 1 y 2. Algunos de ellos, especialmente los referidos al Pilar 2, se han visto superados por la última redefinición de la base de

⁷ Saez y Zucman (2019), en su reciente y muy polémica investigación sobre desigualdad y fiscalidad en Estados Unidos, proponen el establecimiento de un tipo mínimo del 25 % en el impuesto sobre sociedades de las multinacionales. En su propuesta, si un país no adopta el tipo mínimo, los demás pueden gravar los beneficios obtenidos en sus respectivos territorios por las multinacionales residentes en el país sin imposición mínima, imputados de acuerdo con las ventas en cada país. Esa propuesta se desarrolla en Clausing, Saez y Zucman (2020), calculando sus efectos para Estados Unidos.

aplicación de la imposición mínima propuesta en octubre de 2020 (OECD, 2020b).

Fuest *et al.* (2019) documentan los resultados de un modelo de equilibrio general que estima, para cuarenta países (incluyendo siete importantes paraísos fiscales), los efectos que tendría la aplicación de los dos Pilares (además de otros posibles escenarios) sobre la recaudación y el atractivo relativo de los países para las multinacionales. En línea con el «Importe A» del Pilar 1, se asume un beneficio residual igual al 29 % de los beneficios totales, del que se asigna un 20 % a las jurisdicciones de mercado, en proporción a las ventas. El número de países ganadores y perdedores con la aplicación de este Pilar es similar en términos de ingresos tributarios, pero son más los ganadores que los perdedores en términos de atractivo para la localización de las multinacionales. En cuanto al Pilar 2, aplicando un tipo mínimo del 15 %, la ganancia recaudatoria obtenida es, lógicamente, generalizada. Ahora bien, se advierte que, si los paraísos fiscales no ajustan su tributación en respuesta a esta nueva regla, serán más los países perdedores que los ganadores en cuanto a su grado de atractivo para la localización.

Cobham *et al.* (2019) simulan la aplicación del «Importe A» del Pilar 1 (entre otras propuestas) utilizando los informes país por país (CbCR) de las multinacionales estadounidenses del año 2016. Los autores asumen que el beneficio rutinario de esas empresas a nivel global representa el 7,5 % de los activos fijos, y distribuyen el beneficio residual entre las jurisdicciones de mercado de acuerdo con las ventas o con una combinación de ventas y empleo. Alternativamente, este trabajo asume que solo se asigna un 20 % del beneficio residual a las jurisdicciones de mercado. Teniendo en cuenta que el análisis realizado se circunscribe a la actividad de las multinacionales estadounidenses, las simulaciones concluyen que el Pilar 1 favorece especialmente a los países de renta alta y media-alta, que verían aumentar sus ingresos, mientras que, en alguno de los modelos simulados, las jurisdicciones de renta media-baja podrían, incluso, ver reducida su

recaudación. Estos autores proponen la utilización de las ventas y el empleo como criterios de reparto del beneficio residual entre las jurisdicciones de mercado.

Devereux *et al.* (2020) estiman los efectos de la introducción del Pilar 2 para diversas selecciones de países, en dos escenarios alternativos de aplicación del mismo: país por país y global. En el primer escenario, combinando datos agregados y procedentes de la base de datos ORBIS, el resultado central que se obtiene es que la aplicación de un tipo mínimo del 10 % produciría una recaudación mundial adicional en el entorno de 32.000 millones de euros, aproximadamente el 14 % de los impuestos pagados por las entidades extranjeras controladas. Esto representa menos del 2 % de la recaudación mundial del impuesto sobre sociedades y el 0,3 % de los beneficios societarios mundiales. La recaudación procedería, principalmente, de las Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, Irlanda, Países Bajos, Bermudas, las Islas Caimán, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. Según las mismas estimaciones, de España procederían 468 millones de euros. Los principales países receptores —entendiendo por tales los de residencia de la matriz última del grupo— serían Estados Unidos y China, en términos absolutos; sin embargo, en relación con el total de ingresos fiscales, los mayores beneficiarios serían algunos países de Europa del Este, como Estonia, Letonia o Hungría. Por lo que respecta al escenario en el que el Pilar 2 se aplica de manera global, es decir, multinacional a multinacional, utilizando bases de datos de sociedades cotizadas, Devereux *et al.* (2020) concluyen que un tipo mínimo del 10 % elevaría la recaudación en, aproximadamente, un 4 % de los impuestos pagados por las entidades extranjeras controladas.

Estos autores también simulan el impacto de ese Pilar sobre la transferencia de beneficios y los incentivos a la inversión, concluyendo que el enfoque país por país generaría un efecto mucho más fuerte que el enfoque global en la mitigación de la transferencia de beneficios, pero también un aumento más

pronunciado de los tipos medios efectivos y el coste de capital. Además, encuentran que el Pilar 2 no tendría un gran efecto en la convergencia de los tipos medios efectivos.

La OCDE ha publicado recientemente los resultados de un análisis preliminar de estimación del impacto de la aplicación de los dos Pilares (OECD, 2020c). El estudio se realiza para una base de datos de más de 27.000 grupos multinacionales de más de 200 países y jurisdicciones (que incluye las estadísticas de los informes país por país), y para los años 2016-2017. En el escenario básico, con respecto al «Importe A» del Pilar 1, se asume que los beneficios residuales representan un 10 % de la ratio beneficios/ventas y que la participación en ellos de las jurisdicciones de mercado es el 20 %. En el Pilar 2, el tipo mínimo fijado para la simulación es el 12,5 %.

En este informe, se estima que la aplicación de los Pilares 1 y 2 podría incrementar la recaudación global del impuesto sobre sociedades entre 50.000 y 80.000 millones de dólares. Si se tiene en cuenta el efecto combinado con el régimen estadounidense GILTI, considerado en la última propuesta de la OCDE de octubre de 2020 como equivalente a GloBE, esta estimación se eleva, en una horquilla que va desde los 60.000 hasta los 100.000 millones de dólares, alrededor de un 4 % de la recaudación mundial por impuestos sobre sociedades. Por lo que respecta al Pilar 1, su aplicación se estima que generaría una reasignación aproximada de unos 100.000 millones de dólares de ingresos fiscales hacia las jurisdicciones de mercado, con un aumento modesto de los ingresos impositivos globales. En promedio, las economías de renta baja, media y alta se beneficiarían por igual del aumento de recaudación, mientras que tenderían a perder ingresos los considerados como centros de inversión, que se definen como las jurisdicciones en las que las entradas de inversión directa extranjera representan más del 150 % de su PIB. En cuanto al Pilar 2, el informe de la OCDE concluye que su aplicación conduciría a un incremento significativo de la recaudación

por impuesto sobre sociedades, a la vez que reduciría de forma considerable los incentivos actuales de las empresas multinacionales a trasladar sus beneficios a jurisdicciones de baja tributación, lo que generaría mejoras añadidas de recaudación.

La OCDE ha valorado las implicaciones que la crisis de la COVID-19 puede tener sobre las anteriores estimaciones, advirtiendo que, a pesar de la gran incertidumbre que caracteriza a la situación sanitaria y económica actual, es bastante probable que, durante la pandemia, las ganancias de ingresos fiscales estimadas para los dos pilares se reduzcan significativamente en el corto plazo, al caer de forma importante la rentabilidad de muchas empresas multinacionales. Sin embargo, la aceleración de la transformación digital que se está produciendo seguramente aumentará el peso relativo de los servicios digitales automatizados provistos por las empresas sujetas al gravamen del Pilar 1, lo que aumentará previsiblemente la recaudación estimada.

Respecto del coste de inversión de las empresas, el estudio de la OCDE concluye que la propuesta apenas tiene efectos, salvo en los centros de inversión. El efecto negativo sobre el PIB mundial del aumento de recaudación derivado de la aplicación de los Pilares se estima que puede estar por debajo del 0,1 % en el largo plazo. Sin embargo, en un escenario de falta de acuerdo, con aplicación de gravámenes nacionales independientes y en un contexto de conflicto comercial arancelario, los efectos negativos sobre el PIB mundial se elevan hasta el 1 %.

4. Algunas consideraciones sobre el futuro del Marco Inclusivo BEPS

Tras dos años de trabajo técnico y negociaciones en el seno del Marco Inclusivo BEPS de la OCDE, el escepticismo sobre la posibilidad de alcanzar un acuerdo con propuestas cerradas para los dos pilares, o para al menos uno de ellos, se ha ido extendiendo entre expertos y autoridades fiscales a lo largo

de 2020, coincidiendo con la expansión de la pandemia de la COVID 19. Finalmente, en octubre, anticipándose a la reunión de los países del G20 de finales de noviembre de 2020, la Secretaría General de la OCDE anunció que se aplaza el compromiso asumido para alcanzar un acuerdo multilateral sobre los dos pilares hasta mediados de 2021, sin concretar fecha. En julio de 2020, la Comisión Europea advirtió que, ante la posibilidad de que no se alcance un acuerdo en la OCDE con las nuevas reglas fiscales internacionales, la Unión Europea continuará con sus propuestas fiscales sobre tributación de los negocios digitales y las empresas multinacionales, anunciadas para el otoño de 2020, dentro de las iniciativas del programa *Fair and Simple Taxation*, así como en la discusión del marco financiero del programa *Next Generation EU*.

En este contexto, tiene interés que nos preguntemos cuáles son los obstáculos principales que están condicionando el acuerdo en el Marco Inclusivo BEPS. En relación con el Pilar 1, las controversias abiertas más relevantes se centran: a) en el ámbito subjetivo de aplicación de las normas de reparto del derecho de gravamen, ya que algunos países quieren que las nuevas normas se apliquen únicamente a las empresas digitales, mientras que otros, principalmente Estados Unidos, mantienen que el criterio de la naturaleza digital de las actividades debe ampliarse, al considerar que la identificación actual del gravamen recaería de forma exclusiva y desproporcionada en las empresas multinacionales digitales con sede en los Estados Unidos; b) en las dificultades técnicas para superar una articulación del Pilar 1 excesivamente compleja, que no consigue evitar los problemas de doble imposición derivados de la dicotomía de gravar beneficios estimados (mediante porcentajes) en las jurisdicciones de mercado y beneficios efectivos (medidos por la contabilidad) en la jurisdicción de residencia del grupo multinacional, sin que las definiciones del beneficio residual y de los «importes» que se emplean resuelvan satisfactoriamente la falta de homogeneidad existente en la segmentación de actividades; c) en los costes de

cumplimiento en que incurrirán las empresas, que se prevén importantes, al tener que identificar en todas las jurisdicciones de mercado los componentes de su beneficio, de acuerdo con las definiciones fijadas para el cálculo de la base sometida a gravamen, sin olvidar los costes de administración, para su supervisión, que impondrá a todas las jurisdicciones implicadas (Mehboob, 2020).

Una cuestión relacionada, por el momento no resuelta, tiene que ver con la pervivencia de los acuerdos previos de valoración de los precios de transferencia (APAs), creados para dotar de certidumbre a la tributación de las operaciones vinculadas mediante un marco jurídico estable, basado en un principio de confianza entre las sociedades y las Administraciones tributarias. A juicio de las empresas, las reglas de cuantificación de los importes A y B, en su redefinición según la propuesta de 12 de octubre de 2020 (OECD, 2020a), propiciarán las disputas interpretativas sobre la base de cálculo, salvo que los APAs y los procedimientos de acuerdo mutuos (MAPs) actuales se configuren como mecanismos multilaterales de prevención de disputas (Prescott-Haar & Day, 2020).

Por lo que respecta a la mencionada segmentación de las actividades, las multinacionales digitales identificadas como contribuyentes potenciales en el Pilar 1 consideran fundamental, para el cálculo del importe A, la diferenciación clara y equilibrada entre las ventas de servicios digitales a otras empresas (B2B) y las realizadas a clientes particulares (B2C) (Haines, 2020). Según estas empresas, las primeras constituyen, tanto en volumen como en rentabilidad, el núcleo principal de su negocio.

Por último, un debate abierto es el relativo al alcance del tercer componente del Pilar 1 y si las resoluciones de controversias deben considerarse o no vinculantes (Macdonald *et al.*, 2020). Este componente está siendo un elemento fundamental de la negociación, por lo que puede suponer, en la práctica, de discrecionalidad para fijar el nivel de imposición efectiva atribuido a las jurisdicciones de mercado.

Por ello, existen posiciones dentro del Marco Inclusivo que consideran fundamental establecer reglas previas para evitar los problemas de doble contabilización, con la consiguiente sobreimposición en este Pilar, que puedan surgir de la aplicación de los importes A y B, como consecuencia de que el Informe de 12 de octubre de 2020 sigue contemplando que las jurisdicciones puedan aplicar sus normas actuales sobre precios de transferencia para gravar los beneficios obtenidos por filiales y establecimientos sobre la base del principio de plena competencia.

Por lo que respecta al Pilar 2, las principales discrepancias tienen que ver con la definición de la base de aplicación del impuesto mínimo GloBE, fundamentalmente en lo concerniente a la denominada «regla de inclusión de rentas» (IIR) de las filiales extranjeras controladas y su subsidiaria «regla de pagos infragravados» (UTPR). Un cambio muy relevante en la noción de impuesto mínimo del Pilar 2 que se ha producido a lo largo del proceso de negociación iniciado a comienzos de 2020, y que se ha visto reflejado en el Informe del Pilar 2 presentado el 12 de octubre (OECD, 2020b), tiene que ver con el contenido de la base sobre la que debe aplicarse el tipo mínimo que se acuerde. En la propuesta previa del Pilar 2 presentada a principios de 2020, la base de cálculo se identificaba, esencialmente, con el denominado «beneficio neto consolidado» del grupo multinacional. Sin embargo, como se ha explicado en el apartado 2, la última propuesta, abierta a consulta pública hasta el 14 de diciembre de 2020, considera dos tipos de exclusiones vinculadas a los gastos de nóminas y a la depreciación de los activos materiales, que operarían como minoraciones del beneficio neto en la fórmula de cálculo de la base gravada por GloBE.

En relación con este cambio de la base de cálculo del impuesto mínimo del Pilar 2, Hey (2020) advierte del conflicto que puede surgir entre la aplicación de GloBE y el actual régimen CFC, *Controlled Foreign Corporation rules*, de inclusión de rentas. Según esta autora, la aplicación en las reglas CFC del tipo impositivo nominal doméstico del país de residencia de la

matriz, sin limitación por nivel de ingresos globales de los grupos, en lugar de un tipo mínimo previsiblemente inferior a este, y solo para aquellos grupos con ingresos superiores a 750 millones de euros, previsiblemente, hará que muchos países del Marco Inclusivo no encuentren ventajas en apoyar el sistema GloBE, que además impondrá unos costes de administración y cumplimiento superiores. Una alternativa sería redefinir, de forma consistente, ambos sistemas, teniendo en cuenta que la cláusula de «nivel mínimo de protección», contemplada en el artículo 3 de la ATAD (Directiva UE, 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016), permite que cada país pueda fijar condiciones más restrictivas para salvaguardar un nivel de protección más elevado de las bases imponibles nacionales del impuesto sobre sociedades.

Un tema técnico importante que está presente en las discusiones de este Pilar es la complejidad de los ajustes extracontables que tendrían que practicarse para la determinación de la base imponible consolidada de los grupos multinacionales sujetos a la imposición mínima efectiva. El origen de la misma está en las diferencias existentes entre los criterios contables de las NIIF y los principios contables aplicados en los diversos países de residencia de las filiales de un mismo grupo. De hecho, en el Informe del Pilar 2 (OECD, 2020b) se reconoce la posibilidad de que esas diferencias de tratamiento contable lleven a un cálculo de tipos efectivos superior al previsto. Una alternativa considerada por la OCDE en su último informe es partir de la presentación de los informes «país por país» para el cálculo del tipo efectivo, bajo la consideración de «puerto seguro», con validez para varios ejercicios. No obstante, por el momento, la metodología del informe país a país presenta algunas limitaciones de aplicación importantes, como se ha expuesto recientemente en los resultados de las evaluaciones de funcionamiento por pares del CbCR realizadas (OECD, 2020d).

Sin embargo, posiblemente, la cuestión que parece haber suscitado una mayor oposición para alcanzar un acuerdo en las discusiones del Pilar 2 tiene que ver con

la coexistencia de GloBE con otros regímenes de imposición mínima aprobados, unilateralmente, por otros países. En particular, la principal controversia se ha producido con Estados Unidos por su régimen *Global Intangible Low Tax Income* (GILTI), introducido en la conocida como reforma fiscal Trump de 2017 (*2017 Tax Cuts and Jobs Act*). El régimen de GILTI persigue reducir los incentivos de las multinacionales norteamericanas para mantener fuera de Estados Unidos los beneficios desplazados a sus filiales en el extranjero mediante esquemas basados en la retribución de activos intangibles. Para ello, se fija un impuesto mínimo mundial del 10,5 % (que se elevará al 13,125 % a partir de 2026) sobre una base anual, calculada como la renta obtenida por las filiales extranjeras de la matriz estadounidense que supera el 10 % del valor de los activos tangibles depreciables de esas filiales.

La OCDE, en aras de alcanzar el consenso en el Pilar 2, en su documento de octubre de 2020, reconoce expresamente la libertad de todas las jurisdicciones fiscales para establecer sus propios sistemas impositivos, con los tipos de gravamen que entiendan oportunos. En paralelo, también reconoce que los países puedan acordar dentro del Marco Inclusivo un régimen de tributación mínima como el recogido en la propuesta GloBE, de acuerdo con los siguientes términos de aplicación (OECD, 2020e): a) aceptación de la posibilidad, basada en limitaciones técnicas, de que una jurisdicción fiscal pueda no aplicar el régimen que se acuerde a sus multinacionales residentes; b) los países que consensúen la aplicación del Pilar 2 lo harán, de forma coherente, incorporando al conjunto de sus filiales controladas en cualquier jurisdicción fiscal, incluidas las de residencia de sus matrices; c) se reconoce al régimen GILTI aplicado por Estados Unidos como una regla cualificada de inclusión de rentas (IIR) que cumple con los requisitos del Plan de Acción del Pilar 2: «El Marco Inclusivo reconoce que un acuerdo sobre la coexistencia de GILTI y GloBE tiene que ser parte del acuerdo político sobre el Pilar 2» (OECD, 2020b, p. 18); y d) para articular la

aplicación del Pilar 2, la OCDE se compromete a elaborar un modelo de legislación marco, la documentación y directrices normalizadas, así como a estudiar la posibilidad de desarrollar un convenio multilateral que incluya los aspectos fundamentales del Pilar.

En este escenario, caracterizado por el bloqueo en los avances de la OCDE y por la indefinición de la estrategia de la Unión Europea, en agosto de 2020 ha visto la luz una propuesta de impuesto digital por parte de la Organización de Naciones Unidas. Se trata de un proyecto del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Materia Tributaria para añadir un artículo 12B al Modelo de Tratado Tributario (ONU, 2020)⁸. Básicamente, la propuesta consiste en establecer un gravamen sobre un rendimiento bruto estimado por los ingresos derivados de la prestación de «servicios digitales automatizados», entendiendo como tales la publicidad *online*, las plataformas de intermediación *online*, los medios de comunicación social, la venta de contenidos digitales, las actividades de computación en nube, la venta u otro tipo de entregas de datos retribuidas por parte de los usuarios y la enseñanza *online*. El impuesto se aplicaría como una retención en origen exigible por el país de origen de esos ingresos, teniendo los países que lo apliquen libertad para fijar el tipo de gravamen.

La diferencia fundamental de este impuesto sobre los servicios digitales automatizados con el método contemplado por el Pilar 1 de la OCDE es que el impuesto propuesto por Naciones Unidas se aplicaría directamente por el país donde se localizan los clientes que adquieren los servicios digitales, mediante un porcentaje de retención en los pagos realizados a las multinacionales que los prestan, fijándose como base

⁸ Hasta esta propuesta, el artículo 12 (tras la modificación prevista, reenumerado como 12A) establecía que «los ingresos procedentes de los servicios digitales automatizados obtenidos por una empresa de un Estado contratante serían gravables exclusivamente por el Estado en que la empresa tenía su residencia, a menos que la empresa llevara a cabo sus actividades mediante un establecimiento permanente en el otro Estado (el Estado de origen) o prestara servicios profesionales o personales independientes mediante una base fija en el Estado de origen».

de aplicación del mismo, por defecto, el 30 % de los ingresos brutos percibidos o, alternativamente, si estuviese disponible, un índice de rentabilidad del segmento de negocio digital automatizado. No obstante, se reconoce la posibilidad de que la empresa que sea beneficiaria efectiva de esos ingresos procedentes de la prestación de servicios digitales automatizados pueda exigir al Estado en el que estos se originen que someta sus beneficios asociados a tributación al tipo impositivo previsto en la legislación interna de ese Estado.

Con esta propuesta, se evitaría el cálculo de una base de gravamen para cada multinacional en cada jurisdicción fiscal, tal y como se hace con la determinación de los importes A y B en la propuesta de la OCDE. La propuesta de redacción del art. 12B del Tratado no concreta ningún nexo de sujeción física o virtual, ni aclara los criterios para considerar que los servicios han sido utilizados por clientes residentes en el país con derecho a aplicar el gravamen. En la propuesta del Comité de Expertos de Naciones Unidas se contempla la posibilidad de que las retenciones en la fuente practicadas por este impuesto sobre servicios digitales automatizados puedan generar un gravamen excesivo o una situación de doble imposición, siendo en ambos casos aplicables los métodos de corrección recogidos en el artículo 23 del Modelo de Tratado Tributario de Naciones Unidas. No obstante, se señala que la fijación de un tipo reducido de retención o la opción por una base de aplicación a partir de las ratios de rentabilidad global del grupo multinacional permitirían evitar una tributación excesiva. Para evitar la doble imposición de los beneficios atribuidos a los servicios digitales automatizados, la propuesta contempla que, si estos se prestasen a través de un establecimiento permanente o una entidad filial residentes en el territorio del país con derecho a exigir este gravamen, el impuesto no se aplicaría.

Aunque, *a priori*, la propuesta de las Naciones Unidas parece más sencilla y con menos costes de cumplimiento y administración que la de la OCDE, en principio, no es esperable que pueda alcanzar un amplio consenso, fundamentalmente, al ser contraria

a los intereses de Estados Unidos y de China, países de residencia de la gran mayoría de las grandes EMN que prestan esos servicios digitales automatizados. Sin embargo, la propuesta, asimilable a un impuesto sobre servicios digitales coordinado, de base más amplia que la propuesta de la Unión Europea, sí puede resultar atractiva para los países con economías emergentes⁹.

5. Consideraciones finales

En la actualidad, parece existir el suficiente consenso en la identificación de los problemas que debilitan la estructura de la fiscalidad internacional de las sociedades y minan la recaudación de muchos países. La respuesta a los mismos empezó siendo lenta y titubeante, pero en los últimos años se observa un creciente interés en encontrar y aplicar soluciones. A nuestro juicio, hoy se dispone de suficientes alternativas para adoptar una respuesta aceptable al reto planteado que, como ya se ha dicho, no afecta solo al sector digital de la economía.

Las iniciativas unilaterales, como los impuestos sobre los servicios digitales, tienen inconvenientes, por sus previsibles costes de eficiencia sobre la actividad económica que, a su vez, pueden limitar, en una segunda ronda, la recaudación tributaria¹⁰. Pero se trata de medidas comprensibles desde la perspectiva de los Estados implicados, que quieren hacer valer su derecho a gravar el valor generado en su territorio y necesitan los ingresos producidos por esos impuestos. Además, su introducción puede contribuir a impulsar la adopción de soluciones de alcance internacional. Las Cortes Generales españolas han aprobado recientemente la Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (BOE, 2020), y otros países están tramitando o han aprobado ya tributos semejantes siguiendo, en el caso

⁹ Para una valoración más detallada, puede verse Teijeiro (2020).

¹⁰ Sobre las distorsiones económicas que podría originar la imposición sobre negocios digitales, puede verse Olbert y Spengel (2019).

europeo, el modelo establecido por la Unión Europea en su propuesta de Directiva relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales (Comisión Europea, 2018; 2019)¹¹.

La factibilidad de la actuación internacional coordinada dependerá, seguramente, de su aceptación por los grandes países y, especialmente, por los Estados Unidos. En este sentido, la propuesta GloBE de imposición mínima de la OCDE (Pilar 2) tiene visos de salir adelante, al no ser muy ambiciosa y alinearse con los intereses de algunos países grandes. De hecho, como ya hemos explicado, la propia OCDE acepta que su propuesta puede considerarse equivalente, para las multinacionales estadounidenses, con el *GILTI tax*, introducido por la reforma fiscal estadounidense de 2017. A nivel de la Unión Europea, GloBE es también coherente con la declaración franco-alemana de diciembre de 2018. En cambio, la adopción del Pilar 1 nos parece más complicada¹², aunque su implantación se puede ver incentivada si continúa el goteo de aprobación de impuestos nacionales sobre los servicios digitales o la Unión Europea termina aprobando su propuesta coordinada.

Las anteriores valoraciones quedan, en buena medida, refrendadas por el contenido de sendas cartas enviadas en el último año por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. En la primera, dirigida al Secretario General de la OCDE el 3 de diciembre de 2019, además de manifestar su preocupación por una posible desviación obligatoria del principio *arm's length* y de las normas sobre el nexos fiscal, «pilares

tradicionales del sistema fiscal internacional, en los que se apoyan los contribuyentes de los Estados Unidos», el Secretario del Tesoro manifestaba que los objetivos del Pilar 1 podrían alcanzarse sustancialmente haciendo de dicho Pilar un régimen de «puerto seguro», *safe-harbour*, esto es, un sistema voluntario para las multinacionales. Y, por lo que respecta al Pilar 2, que los Estados Unidos apoyan plenamente una solución tipo GILTI¹³. En la segunda carta, remitida a los ministros de finanzas de España, Francia, Italia y Reino Unido, el 12 de junio de 2020, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos advirtió de que los debates en el seno de la OCDE habían llegado a un punto muerto, lo que fue interpretado unánimemente como una presión contra las «tasas Google» aprobadas por algunos Estados miembros de la Unión Europea¹⁴.

Si, finalmente, logra alcanzarse un acuerdo internacional sobre los dos Pilares, la propuesta de Base Imponible Común Consolidada (BICCIS/CCCTB: *Common Consolidated Corporate Tax Base*) de la Unión Europea quedaría, de nuevo, como la de 2011, arrumbada (Comisión Europea, 2016a; 2016b; 2016c). Ahora bien, si el plan de la OCDE/G20 no consigue salir adelante, pensamos que el proyecto europeo es una buena alternativa de intervención multilateral sobre la que seguir trabajando.

El sistema BICCIS tiene muy buenas propiedades desde el punto de vista del diseño técnico. Con este sistema, las EMN, independientemente del tipo de negocio que desarrollen, calcularían una única base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades, de acuerdo con unas normas comunes aplicables en todos los Estados miembros, que se distribuiría entre países en función de la presencia en los mismos de tres factores, representativos de la generación

¹¹ En Europa, a 14 de octubre de 2020, Austria, España, Francia, Hungría, Italia, Polonia y Reino Unido, además de Turquía, han aprobado impuestos nacionales sobre servicios digitales; en Bélgica, República Checa y Eslovaquia existen propuestas en trámite para su aprobación; y Letonia, Noruega y Eslovenia han anunciado oficialmente su intención de introducir en sus sistemas fiscales esta figura impositiva (Asen, 2020).

¹² Aunque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos haya dictaminado recientemente, en *South Dakota v. Wayfair*, que el nexos sustancial de una empresa con un estado, para que este pueda exigirle el impuesto sobre las ventas, no requiere de la presencia física en dicho estado, al tratarse de un requisito desbordado por la realidad económica, injusto y que provoca distorsiones en el mercado y pérdidas de recaudación para los estados. Véase https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-494_j4el.pdf

¹³ Véase <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2019/12/treasury-letter-oecd-digital-services-tax.pdf>

¹⁴ Véase <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2020/06/tnf-mnuchin-oecd-jun19-2020.PDF> y la respuesta de los ministros de Economía y Hacienda de estos países, en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/06/Letter-Mnuchin-IT-FR-UK-SP-FINAL-SIGNED%E2%80%9494CLEANED.pdf>

del beneficio empresarial, ponderados por igual: activos, trabajo (número de empleados y salarios, a partes iguales) y ventas. Cada Estado miembro aplicaría el tipo impositivo que decidiese a la fracción de la base consolidada que le correspondiese.

Frente al Pilar 1 de la OCDE, el sistema BICCIS fija reglas más claras de determinación y reparto del beneficio entre las sociedades del grupo MN. Además, la propuesta BICCIS no contempla, al menos en principio, una convergencia de tipos del impuesto de sociedades hacia un tipo común, siquiera hacia un tipo mínimo, como sí lo hace el Pilar 2 de la OCDE. Por otra parte, BICCIS ofrece importantes potencialidades en la lucha contra la planificación fiscal agresiva, al prescindir de los precios de transferencia, lo que neutralizaría muchas de las estrategias de traslado de beneficios entre las empresas de los grupos MN, lo que, adicionalmente, contribuiría a reducir los costes de gestión y cumplimiento asociados a estas actividades (Onrubia, 2019)¹⁵.

Hay que advertir que BICCIS no resuelve definitivamente los problemas de localización estratégica y, por tanto, de competencia fiscal, en la medida que abre nuevas estrategias de planificación fiscal asociadas a la reasignación de los tres factores elegidos para la distribución de la base común consolidada entre Estados miembros, con las consiguientes distorsiones en las actividades económicas¹⁶. En este sentido, en Estados Unidos, donde se aplica el sistema de atribución de beneficios mediante fórmula en los impuestos sobre sociedades de los estados, se observa una clara tendencia a lo largo del tiempo a dar la ponderación más elevada a las ventas, que es el factor menos susceptible de manipulación. En la actualidad, solo media docena de estados utiliza las ventas, salarios

y activos con igual peso. Más de la mitad de los estados emplean como único factor las ventas y, en los restantes, el peso de las ventas es de, al menos, un 50 %¹⁷. Esta tendencia aproxima, todavía más, el sistema BICCIS a las fórmulas de imposición societaria en destino (FMI, 2019).

Si bien es cierto que, al menos inicialmente, la aplicación de BICCIS podría quedar circunscrita al ámbito de la Unión Europea, con los inconvenientes que ello acarrea, también es verdad que, como argumenta Clausing (2020), una vez puesto en marcha, hay un gran incentivo para que otros países se incorporen al sistema.

Referencias bibliográficas

- Altshuler, R. & Grubert, H. (2010). Formula apportionment: Is it better than the current system and are there better alternatives? *National Tax Journal*, 63(4), 1145-1184.
- Angus, B. & Coronado, L. (2020, June 30). The OECD presses on with BEPS 2.0 in today's distressed times. *International Tax Review*.
- Asen, E. (2020). What European OECD Countries Are Doing about Digital Services Taxes. *Tax Foundation*. <https://tax-foundation.org/digital-tax-europe-2020/>
- Boletín Oficial del Estado, BOE (2020, 16 de octubre). Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. *Boletín Oficial del Estado*, (274), 88569-88580. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12355
- Castillo-Murciego, Á. & López-Labordá, J. (2017). Are Spanish companies involved in profit shifting? Consequences in terms of tax revenues. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11(2017-1), 1-47. <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2017-1>
- Clausing, K. A. (2020). Taxing Multinational Companies in the 21st Century. In J. Shambaugh & R. Nunn (eds.), *Tackling the Tax Code: Efficient and Equitable Ways to Raise Revenue* (pp. 237-283). Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/01/Clausing_Book_LO_FINAL.pdf
- Clausing, K. A., Saez, E. & Zucman, G. (2020). Ending Corporate Tax Avoidance and Tax Competition: A Plan to Collect the Tax Deficit of Multinationals. Mimeo. <https://eml.berkeley.edu/~saez/CSZ2020.pdf>

¹⁵ Los problemas se mantendrían en el caso de filiales y establecimientos permanentes situados fuera de la Unión Europea. Por ello, la Propuesta de Directiva recomienda la implantación de normas de transparencia fiscal internacional (*Controlled Foreign Corporation rules*, CFC), además del mantenimiento de las normas de precios de transferencia.

¹⁶ Véase Altshuler y Grubert (2010), Nicolay y Spengel (2017), Cnossen (2018) y De Mooij *et al.* (2019).

¹⁷ Véase <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/state-corporate-income-tax-rates>

- Crossen, S. (2018). Corporation taxes in the European Union: Slowly moving toward comprehensive business income taxation? *International Tax and Public Finance*, 25(3), 808-840.
- Cobham, A., Faccio, T. & FitzGerald, V. (2019). Global inequalities in taxing rights: An early evaluation of the OECD tax reform proposals. Mimeo. https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/8087f93a-32a7-4512-85b9-9afa3306e255_Global%20inequalities%20in%20taxing%20rights%20-%20Cobham%20Faccio%20FitzGerald%20Oct19%20PRELIMINARY.pdf
- Comisión Europea (2016a). *Proposals for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. COM(2016) 683 final. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_683_en.pdf
- Comisión Europea (2016b). *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*. COM(2016) 685 final. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf
- Comisión Europea (2016c). Impact Assessment Accompanying the Document Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). *Commission Staff Working Document*. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf
- Comisión Europea (2018). *Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenue Resulting from the Provision of Certain Digital Services*. COM(2018) 148 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148&from=EN>
- Comisión Europea (2019). *Proposal for a Council Directive on the common system of a digital advertising tax on revenues resulting from the provision of digital advertising services. Political agreement*. Bruselas. Comisión Europea. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6873-2019-INIT/en/pdf>
- Cooper, M. & Nguyen, Q. T. (2020). Multinational enterprises and corporate tax planning: A review of literature and suggestions for a future research agenda. *International Business Review*, 29(3), 101692. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101692>
- Dahlby, B. (2011). Global Value Chains, Foreign Direct Investment, and Taxation. In A. Sydor (ed.), *Global Value Chains - Impacts and Implications*. Trade Policy Research 2011. Foreign Affairs and International Trade Canada. https://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/TPR_2011_GVC/11_Dahlby_e_FINAL.pdf
- De Mooij, R. A., Liu, M. L. & Prihardini, D. (2019). An Assessment of Global Formula Apportionment. *IMF Working Paper* /19/2013. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/An-Assessment-of-Global-Formula-Apportionment-48718>
- Devereux, M. P., Fuest, C. & Lockwood, B. (2015). The taxation of foreign profits: A unified view. *Journal of Public Economics*, 125, 83-97.
- Devereux, M. P. & Vella, J. (2017). Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform. In S. Gupta, M. Keen, A. Shah & G. Verdier (eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*, (pp. 91-112). FMI. <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24304-9781484315224/24304-9781484315224/24304-9781484315224.xml?code=qreddir>
- Devereux, M. P., Bares, F., Clifford, S., Freedman, J., Güçeri, I., McCarthy, M., Simmler, M. & Vella, J. (2020). *The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal*. Oxford University Centre for Business Taxation. Universidad de Oxford. Oxford. https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-02/OECD_GloBE_proposal_report.pdf
- FMI (2019). Corporate Taxation in the Global Economy. *IMF Policy Papers*, 19/007. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>
- Fuest, C., Parenti, M. & Toubal, F. (2019, November). International Corporate taxation: What Reforms? What Impact? *Les notes du conseil d'analyse économique*, 54(6), 1-12. <https://www.ifo.de/en/publikationen/2019/working-paper/international-corporate-taxation-what-reforms-what-impact>
- Haines, A. (2020, September 3). Corporate segmentation holds the key to pillar one blueprint. *International Tax Review (ITR)*. <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1n6hr47bptk43/corporate-segmentation-holds-the-key-to-pillar-one-blueprint>
- Hebous, S. (2020). Global Firms, National Corporate Taxes: An Evolution of Incompatibility. *IMF Working Paper*, No 20/178. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/04/Global-Firms-National-Corporate-Taxes-An-Evolution-of-Incompatibility-49721>
- Hey, J. (2020, November 4). GloBE: Do We Need a Super-CFC? *Kluwer International Tax Blog*, (próxima publicación en *Intertax*, 49(1), 2021). <http://kluwertaxblog.com/2020/11/04/globe-do-we-need-a-super-cfc-forthcoming-intertax-vol-49-2021-issue-1/>
- López Laborda, J. & Onrubia, J. (2020). Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales. *Cuadernos Círculo Cívico de Opinión*, 28, 9-22.
- Macdonald, P., Cao, T., Gray, K. & Marley, P. (2020, October 14). OECD releases blueprint reports on international tax reform (Pillar One and Pillar Two) and launches public consultation. *LEXOLOGY*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6407ba5a-e2dc-40ef-9a8d-4b77028840ee>
- Mehboob, D. (2020, September 2). APAC tax heads bemoan 'mountain of work' under pillar one. *International Tax Review (ITR)*. <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1n6gdnx2c8l5d/apac-tax-heads-bemoan-mountain-of-work-under-pillar-one>

- Nicolay, K. & Spengel, C. (2017). The European Commission's CC (C) TB re-launch. *ZEW Policy Brief*, 1/2017. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/149907/1/877840938.pdf>
- OECD (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264241046-en.pdf?expires=1573751145&id=id&accname=guest&checksum=F68C9CF636299DDD4F5690B49C64C4D7>
- OECD (2020a). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>
- OECD (2020b, October). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>
- OECD (2020c). *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Economic Impact Assessment*. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0e3cc2d4-en.pdf?expires=1602779471&id=id&accname=guest&checksum=1A02F0538BFF4E900F0E5D103736B6BD>
- OECD (2020d, October). *BEPS Action 13 on Country-by-Country Reporting – Peer Review Documents*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-13-on-country-by-country-reporting-peer-review-documents.pdf>
- OECD (2020e, October). *Cover Statement by the Inclusive Framework on the Reports on the Blueprints of Pillar One and Pillar Two*. OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/cover-statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-on-the-reports-on-the-blueprints-of-pillar-one-and-pillar-two-october-2020.pdf>
- Olbert, M. & Spengel, C. (2019). Taxation in the Digital Economy – Recent Policy Developments and the Question of Value Creation. *ZEW Discussion Paper* No 19-010. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/194870/1/1662961618.pdf>
- Onrubia, J. (2019). Modelos alternativos de imposición sobre beneficios societarios: neutralidad financiera, recaudación y viabilidad. En Deloitte Asesores Tributarios (coord.), *Imposición sobre el beneficio empresarial: evolución reciente, perspectivas de futuro* (pp. 691-732). Fundación Impuestos y Competitividad. Madrid.
- ONU (2020). *Tax treatment of payments for digital services*. United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, 20th session, United Nations. <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-08/TAX%20TREATY%20PROVISION%20ON%20PAYMENTS%20FOR%20DIGITAL%20SERVICES.pdf>
- Prescott-Haar, L. & Day, S. (2020). The Pillar One blueprint - the potential future of international taxation and transfer pricing. *MNE Tax – Multinational Group Tax & Transfer Pricing News*. <https://mnetax.com/the-pillar-one-blueprint-the-potential-future-of-international-taxation-and-transfer-pricing-40662#a40662>
- Saez, E. & Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. New York. W. Norton & Company.
- Sorbe, S. & Johansson, Å. (2017). International tax planning, competition and market structure. *OECD Economics Department Working Papers* No 1358. OECD Publishing Paris. <https://doi.org/10.1787/e9c35474-en>
- Teijeiro, G. O. (2020, August 12). Automated digital services-The UN Proposal at glance. *Kluwer International Tax Blog*. <http://kluwertaxblog.com/2020/08/12/automated-digital-services-the-un-proposal-at-glance/>
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S. & Zucman, G. (2020). The Missing Profits of Nations. *WID.world Working Paper* No 2020/12. <https://wid.world/document/the-missing-profits-of-nations-world-in-equality-lab-wp-2020-12/>