

Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20



Cómo abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía

PUNTOS DESTACADOS, OCTUBRE 2020



ÍNDICE

Visión general	3
Declaración preliminar del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20 sobre las propuestas para el Primer y el Segundo Pilar	5
Propuesta del Primer Pilar	8
Propuesta del Segundo Pilar	16
Evaluación del impacto económico	24

Este documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y las interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier dato o diagrama que se incluya en él se entienden sin perjuicio del estatus o la soberanía de cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni del nombre de cualquier territorio, ciudad o región.

© OCDE 2020

El uso de este trabajo, ya sea en formato digital o impreso, está regido por los términos y condiciones que pueden consultarse en: www.oecd.org/termsandconditions.

Visión general

La pandemia del COVID-19 sigue su curso, con sus importantes repercusiones económicas a escala mundial. Desde su aparición, la OCDE ha seguido muy de cerca las respuestas planteadas en materia de política fiscal y presupuestaria por los distintos países y jurisdicciones. En la política fiscal se ha de priorizar ante todo el apoyo a los sistemas de salud y a la recuperación de la actividad económica, para después adaptarse, según las transformaciones sociales y económicas que se observen, sin limitarse a la pandemia del COVID-19. Aparte de las medidas a escala nacional, mientras los gobiernos adoptan planes de recuperación para reimpulsar el crecimiento, las cuestiones relativas a la fiscalidad y a la cooperación internacional se mantienen como prioritarias.

Una cuestión apremiante, que ha constituido una prioridad de la comunidad internacional desde hace años, es la reforma del sistema fiscal internacional para abordar los desafíos planteados en este ámbito derivados de la digitalización de la economía, restaurar la estabilidad marco fiscal internacional y evitar el riesgo de nuevas medidas tributarias unilaterales y descoordinadas, que podrían dar lugar a sanciones comerciales. La crisis del COVID-19 ha agudizado estos desafíos fiscales, al acelerar la digitalización de la economía, aumentar las presiones sobre las finanzas públicas y reducir la tolerancia del público a que las empresas multinacionales (EMN) no paguen la parte justa de impuestos que les corresponde.

En julio de 2020, el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20 recibió el mandato de elaborar, para la reunión de los ministros de finanzas del G20 de octubre, informes sobre las propuestas del Primer y el Segundo Pilar con vistas a alcanzar un consenso a final de año.

El Primer Pilar se centra en el nexo y la asignación de beneficios, mientras que el Segundo Pilar busca fijar un impuesto mínimo global destinado a abordar los desafíos que quedaban pendientes del plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS). A pesar de estar viviendo unos tiempos sin precedentes, el Marco Inclusivo G20/OCDE, integrado por 137 miembros, ha trabajado sin descanso para producir dos informes que contienen las propuestas de solución de estos desafíos fiscales. Desde febrero de 2020, el equipo directivo y los grupos de trabajo del Marco Inclusivo G20/OCDE han dedicado casi 70 días de reuniones, principalmente virtuales, a avanzar en los trabajos técnicos.

El 9 de octubre de 2020, el Marco Inclusivo OCDE/G20 aprobó una declaración y dos informes sobre las propuestas del Primer y el Segundo Pilar para su difusión pública. Estos documentos reflejan puntos de vista

convergentes sobre algunos de los aspectos, principios y parámetros políticos clave de los dos Pilares, identifican las cuestiones, de naturaleza política y técnica, que están pendientes de resolver así como los pasos siguientes para concluir el proyecto. Los 137 miembros del Marco Inclusivo OCDE/G20 reconocieron en la propuesta del Primer Pilar “una base sólida para un acuerdo futuro que se regiría por el concepto de tributación neta sobre la renta, evitaría la doble tributación y sería lo más sencilla y administrable posible”, y declararon que el informe para la propuesta del Segundo Pilar es “una base sólida para una solución sistémica que abordaría los desafíos pendientes de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS)”.

Por otra parte, como se decidió en el Programa de Trabajo¹ de mayo de 2019, la Secretaría de la OCDE publicó su informe titulado *Desafíos fiscales derivados de la digitalización: evaluación del impacto económico*, que analiza las repercusiones económicas y fiscales de los dos Pilares, según se expone en las propuestas. El Primer y el Segundo Pilar aumentarían la recaudación global por el impuesto sobre sociedades (IS) entre 60.000 y 100.000 millones de dólares al año o hasta aproximadamente el 4% de la recaudación global por el IS, teniendo en cuenta el efecto combinado de estas reformas y del régimen estadounidense GILTI.

Así, aunque aún no se ha logrado un acuerdo político, el Marco Inclusivo cuenta con una base sólida y firme para un acuerdo futuro con el que mantiene su compromiso. Dado lo avanzado de la arquitectura de cada Pilar, el acuerdo político podría y debería alcanzarse pronto.

1. <https://www.oecd.org/tax/beeps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.htm>.

Entre tanto, el 9 de octubre de 2020 el Marco Inclusivo OCDE/G20 decidió utilizar los informes sobre las propuestas como base para solicitar la opinión de las partes interesadas. Estas contribuciones serán de utilidad para el trabajo en curso del Marco Inclusivo OCDE/G20, que ha acordado también seguir trabajando para resolver con rapidez las cuestiones pendientes con vistas a alcanzar una conclusión satisfactoria a mediados de 2021.

Alcanzar una solución a los desafíos fiscales derivados de la digitalización solo se conseguirá con un fuerte liderazgo e implicación política.

El trabajo para superar **otros desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía** también está avanzando.

- A medida que la digitalización genera nuevas tecnologías, sugen nuevos desafíos fiscales que es preciso enfrentar. A este respecto, **el Marco Inclusivo OCDE/G20 adoptó en octubre de 2020 el informe *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues***. Con cobertura sobre más de 50 jurisdicciones, incluidos todos los miembros del G20 y la OCDE, este informe es el primer análisis exhaustivo de los enfoques existentes y las limitaciones más importantes en las principales categorías de impuestos para un extenso grupo de países.
- Se están realizando avances en la actualización de la Norma de Información Común para el intercambio automático de información con vistas a ampliar su cobertura a los criptoactivos. La actualización de la norma debería completarse en 2021.

- **La aplicación de las normas de la OCDE para la recaudación efectiva del IVA en las ventas online de bienes, servicios y productos digitales (incluidas en el informe de la Acción 1 del BEPS de 2015) han seguido influyendo en la reforma del IVA en un número creciente de países del mundo.** Los trabajos orientativos sobre el tratamiento del IVA de la economía colaborativa, incluido el papel de las plataformas asociadas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias del IVA, se entregarán a finales de 2020. Casi 65 jurisdicciones han implementado estas normas, y otras 40 las están poniendo en práctica o consideran la posibilidad de hacerlo. De ellas, tres han promovido una solución de IVA/digital a la vez que han abandonado sus planes de impuestos sobre servicios digitales (ISD) basados en los ingresos. La puesta en marcha de estas normas está dando resultados espectaculares. Por ejemplo, la Unión Europea comunicó unos ingresos de 14.800 millones de euros en concepto de ingresos por IVA con estas medidas en los cuatro primeros años de su funcionamiento.
- Una vez aplicado, el modelo de reglas de información² para plataformas digitales que facilitan transacciones en la economía colaborativa, aprobado el 30 de junio de 2020, será una herramienta eficaz para garantizar que las plataformas digitales provean a las autoridades fiscales la identidad de los compradores activos en ellas, así como los detalles sobre las transacciones realizadas.

2. OCDE (2020), *Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy*, OCDE, París. www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platform-operators-with-respect-to-sellers-in-the-sharing-and-gig-economy.htm.



Declaración preliminar del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20 acerca de las propuestas para el Primer y el Segundo Pilar

Aprobada por el Marco Inclusivo en su reunión del 8 y 9 de octubre de 2020

La transformación digital estimula la innovación, genera una mayor eficiencia y mejora los servicios a la vez que impulsa un crecimiento más inclusivo y sostenible y fomenta el bienestar. Al mismo tiempo, la amplitud y la velocidad de estos cambios plantean retos en numerosas áreas de la actividad pública, entre ellas la fiscalidad. Por lo tanto, reformar el sistema fiscal internacional para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, restaurar la estabilidad en el marco fiscal internacional y prevenir nuevas medidas tributarias unilaterales y descoordinadas ha sido prioritario desde hace años para la comunidad internacional, que se ha comprometido en alcanzar una solución de consenso a finales de 2020.

El contexto actual de la pandemia del COVID-19 hace aún más perentoria la necesidad de una solución que cuando se planteó por primera vez. Los gobiernos han respondido mediante un aumento del gasto en sanidad y niveles sin precedentes de apoyo financiero a las empresas y los trabajadores, como una forma de amortiguar el golpe económico de la crisis. No obstante, llegará el momento en que los gobiernos deban centrarse en reconducir sus finanzas hacia una senda justa y sostenible.

Una solución de consenso articulada en torno a dos pilares (el Primer Pilar centrado en el nexo y la asignación de beneficios y el Segundo Pilar en un impuesto mínimo global dirigido a abordar las cuestiones pendientes del BEPS) puede no solo desempeñar un papel importante para garantizar la justicia y equidad de nuestros sistemas tributarios y reforzar el marco fiscal internacional frente a los nuevos y cambiantes modelos de negocio; también ayudará a que la economía de los gobiernos recupere una senda sostenible. La presión pública sobre los poderes públicos para que garanticen que las grandes empresas rentables que operan a escala internacional paguen una cuota justa y lo hagan en el lugar en que realizan su actividad de acuerdo con nuevas reglas fiscales internacionales ha aumentado como consecuencia de la actual pandemia del COVID-19. Al mismo tiempo, una solución de consenso ofrecería a las empresas, la seguridad jurídica en materia fiscal que tanto necesitan para ayudar a la recuperación económica.

En este contexto, y aun con sus diferencias y frente a la pandemia del COVID-19, que ha tenido una repercusión en el trabajo, los miembros del Marco Inclusivo (MI) han avanzado de forma sustancial hacia la construcción del consenso. El MI presenta hoy un conjunto de informes sobre las propuestas del Primer y el Segundo Pilar, que reflejan puntos de vista convergentes en una serie de características esenciales de política fiscal, principios y parámetros principales de los dos Pilares, e identifica los aspectos políticos y técnicos pendientes para los cuales deben resolverse las diferencias de opiniones, así como los pasos siguientes.

Aprobamos el Informe sobre la propuesta del Primer Pilar para su difusión pública. Dicha propuesta se ha diseñado de forma que ofrezca un marco tributario sostenible como reflejo de la actual transformación digital de la economía, con el objetivo de alcanzar una asignación más justa y eficiente de los derechos impositivos. Refleja el extenso trabajo técnico realizado. Aunque no se ha alcanzado el acuerdo, este enfoque proporciona una base sólida para lograrlo en el futuro, que consagraría el concepto de tributación neta sobre los beneficios, evitaría la doble tributación y sería lo más sencilla y aplicable posible. La propuesta ofrece unos cimientos sólidos para un acuerdo futuro y refleja que:

- en una era de incesante avance digital, las empresas implicadas son capaces de generar beneficios mediante la participación de forma significativa/activa y sostenida en la vida económica de una jurisdicción, más allá del mero cierre de ventas, con o sin la ventaja de la presencia física local, lo cual se reflejaría en el diseño de reglas sobre el nexo, a la vez que se tendrían en cuenta las consideraciones de reducción al mínimo de los costes de cumplimiento;
- la solución seguiría la lógica de la política fiscal descrita anteriormente y asignaría una parte de los beneficios residuales de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación a las jurisdicciones de los mercados/usuarios (“Importe A”);
- la solución se orientaría y construiría a partir de umbrales, de forma que se redujeran al mínimo los costes de cumplimiento para los contribuyentes y se facilitara la gestión de las nuevas reglas para las administraciones tributarias;
- el Importe A se calcularía a partir de cuentas financieras consolidadas como punto de partida, contendría un número limitado de ajustes entre datos contables y fiscales y garantizaría que se tienen en cuenta las pérdidas de la manera que corresponda;
- en la determinación de la base impositiva, se requeriría una segmentación para, en ciertos casos, orientar adecuadamente el nuevo derecho impositivo, aunque admitiendo regímenes de protección o exenciones a partir de la segmentación para reducir la complejidad y aliviar las cargas, tanto para las administraciones tributarias como para los contribuyentes;
- la solución debería prever la consecución de medios eficaces para eliminar la doble tributación en un contexto multilateral;
- se producirán avances en los trabajos relativos al Importe B (rendimiento fijo para ciertas actividades de distribución y comercialización de referencia, cuyo fin sería aproximar los resultados obtenidos por aplicación del principio de plena competencia) en vista de los potenciales beneficios, particularmente para las administraciones tributarias con capacidad limitada, así como los retos que pudiera entrañar;
- la solución elaborada para el Primer Pilar contendría un nuevo proceso multilateral de seguridad jurídica en materia fiscal con respecto al Importe A, como reconocimiento de la importancia del uso de procedimientos administrativos simplificados y coordinados en lo relativo a la administración del Importe A;
- se desarrollará un nuevo convenio multilateral para aplicar la solución, entendiéndose que constituirá el medio mejor y más eficiente de implementar el Primer Pilar.

A continuación nos centraremos en resolver las cuestiones políticas y técnicas pendientes, entre ellas las relaciones con el ámbito de aplicación, los montos, la elección entre la puesta en marcha obligatoria y un régimen de protección y los aspectos de los nuevos procedimientos de seguridad jurídica en materia fiscal en lo relativo al Importe A, así como el alcance y la forma que adoptarían los nuevos y mejores procedimientos de seguridad jurídica en materia fiscal para problemáticas que van más allá del Importe A.

Aprobamos también el Informe sobre la propuesta del Segundo Pilar para su difusión pública. Esta propuesta proporciona una base sólida para una solución sistémica, que abordaría los retos pendientes en la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) y establecería reglas que otorgarían a las jurisdicciones el derecho a “recuperar el impuesto sobre los beneficios” cuando otras jurisdicciones no hubieran ejercido sus derechos de imposición primarios o si el pago está sujeto a un bajo nivel efectivo de imposición. Estas reglas garantizarían que todas las grandes empresas operativas a escala internacional abonaran al menos un impuesto mínimo. Hemos de reconocer que las jurisdicciones tienen libertad para determinar sus propios sistemas tributarios, incluyendo el modo de decidir si aplican un impuesto de sociedades y cuál es el nivel de sus tasas fiscales, pero también consideramos que otras jurisdicciones tienen derecho a aplicar un régimen del Segundo Pilar, acordado internacionalmente cuando los ingresos tributan por debajo de un tipo mínimo aceptado. Aunque no se ha llegado a un acuerdo, esta propuesta proporciona una base sólida para lograrlo en el futuro, en aspectos como los siguientes:

- la regla de inclusión de rentas (RIR), la regla sobre pagos insuficientemente gravados (RPIG), la cláusula de sujeción a imposición (CSI), el orden de aplicación de las reglas, el cálculo de la tasa impositiva efectiva y la atribución de impuestos suplementarios para las reglas RIR y RPIG, lo que incluye la base imponible, la definición de los impuestos cubiertos, los mecanismos de neutralización de las diferencias temporales y la exclusión de una parte de los ingresos basada en la sustancia;
- las reglas RIR y RPIG como enfoque común, que incluye una aceptación del derecho de todos los miembros del MI a implementarlos como parte de un régimen acordado del Segundo Pilar. No obstante, se reconocería y aceptaría que puede haber miembros que no estén en posición de aplicar estas reglas. Aún así, todos los que las implementen, lo harían de una forma compatible con el Segundo Pilar acordado con las demás jurisdicciones (incluidos los grupos con sede social en sus territorios) que también se sumen a este consenso. Además, dada la importancia de que un gran número de miembros del MI, en especial los países en desarrollo, se adhieran a una RSI, reconocemos que las RSI formarían parte integral de una solución de consenso sobre el Segundo Pilar;
- la base sobre la cual el Régimen Mundial de Ingresos Intangibles de Baja Imposición (*Global Intangible Low Taxed Income Regime [GILTI]*) adoptado por los Estados Unidos se trataría como una norma de inclusión de ingresos conforme al Segundo Pilar, tal como se establece en el Informe sobre el Plan de Acción del Segundo Pilar;
- la elaboración de un modelo de legislación, documentación e instrucciones estándar, el diseño de un proceso de revisión multilateral si fuera necesario y el posible recurso a un convenio multilateral, que podría incluir los aspectos clave del Segundo Pilar.

Agradeceremos las contribuciones de los interesados sobre este proceso en relación con los dos Pilares, en particular en lo que respecta a las reglas de administración y simplificación, que nos ayudarían a diseñar el desarrollo de la solución basada en el consenso.

PASOS SIGUIENTES

Acordamos abordar con rapidez las cuestiones pendientes con la idea de concluir con éxito el proceso a mediados de 2021 y resolver los problemas técnicos, desarrollar un modelo de legislación, directrices y reglas y procesos internacionales como elementos necesarios para permitir que las jurisdicciones apliquen una solución basada en el consenso.

Propuesta del Primer Pilar

INTRODUCCIÓN

La transformación digital estimula la innovación, genera una mayor eficiencia y mejora los servicios, a la vez que impulsa un crecimiento más inclusivo y sostenible y fomenta el bienestar. Al mismo tiempo, la amplitud y la velocidad de este cambio introducen desafíos en numerosas áreas de las políticas, entre ellas la fiscalidad. Por lo tanto, reformar el sistema tributario internacional para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía se ha erigido desde hace años en la prioridad de la comunidad internacional, comprometida a ofrecer una solución de consenso a finales de 2020.

Estos desafíos fiscales fueron identificados por primera vez como una de las principales áreas de interés del proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) de la OCDE y el G20, que llevó al Informe de la Acción¹ del BEPS de 2015 (Informe de la Acción 1).¹ Este Informe determinó que la economía en su conjunto se estaba digitalizando, por lo cual sería difícil, si no imposible, delimitar el campo de la economía digital. En marzo de 2018, el Marco Inclusivo, a través de su Grupo de Trabajo sobre Economía Digital (GTED), publicó *Los desafíos fiscales derivados de la digitalización: informe provisional de 2018* (Informe provisional)² que reconocía la necesidad de elaborar una solución global.

Desde entonces, los 137 miembros del Marco Inclusivo han trabajado en una solución global basada en un enfoque de dos pilares.³ El Primer Pilar se centra en nuevas reglas de nexos y asignación de beneficios para garantizar que, en una era de avance incesante de lo digital, la atribución de derechos de imposición con respecto a los beneficios empresariales no se circunscriba ya de forma exclusiva al criterio de la presencia física. La globalización y la digitalización han cuestionado características fundamentales del sistema fiscal internacional, como las nociones tradicionales de establecimiento permanente y el principio de plena competencia (PPC), y han situado en primer plano la necesidad de reforzar la seguridad jurídica en materia impositiva, mediante una cooperación fiscal multilateral extensa. Estas transformaciones han tenido lugar en un contexto de creciente atención pública a la tributación de empresas globales altamente digitalizadas, lo que a su vez ha acrecentado la presión sobre los responsables políticos y ha hecho imperativo abordar el asunto.

Los miembros del Marco Inclusivo acordaron que todas las nuevas reglas deberían basarse en la imposición neta, evitar la doble tributación y ser lo más sencillas posible. Subrayaron la importancia de la seguridad jurídica en materia fiscal y la necesidad de mejorar las herramientas de prevención y resolución de conflictos. Los miembros son conscientes de la importancia de garantizar el equilibrio entre todas las jurisdicciones, con independencia de su tamaño o de su grado de desarrollo, conscientes de los costes de las cargas administrativas y las obligaciones tributarias, los miembros también acordaron elaborar reglas lo más sencillas que permita el contexto de las

políticas fiscales, lo que incluye explorar posibles medidas de simplificación.

Después de una propuesta formulada por la Secretaría,⁴ en enero de 2020, el Marco Inclusivo aprobó un documento que definía el esquema de un “enfoque unificado” como base para la negociación de la solución del Primer Pilar (el “Esquema”).⁵ Desde enero, y pese a la pandemia de COVID-19, todos los miembros han trabajado en el desarrollo técnico de la totalidad de los componentes del Primer Pilar. El resultado es un Informe sobre la propuesta para el Primer Pilar (la “Propuesta”), que describe con detalle las características principales de los elementos constituyentes del Primer Pilar e identifica las áreas en que se necesita una decisión política. El informe muestra que se ha producido un avance importante hacia la consecución de un acuerdo global, y formula propuestas para superar las divergencias que persisten. Reconoce que se necesitará más trabajo técnico para concluir algunos aspectos del Primer Pilar, por ejemplo para reducir la complejidad, mejorar la capacidad de gestión y adecuarse a las capacidades disponibles de las economías desarrolladas y en desarrollo.

PROPUESTA PARA EL PRIMER PILAR

El Primer Pilar persigue adaptar el sistema fiscal internacional a los nuevos modelos de negocio a través de cambios en las reglas de nexos y asignación de beneficios aplicables a los beneficios comerciales. En este contexto, amplía los derechos de imposición de las jurisdicciones de mercado (que, en algunos modelos de negocio, son aquellas en las que se sitúan los usuarios)⁶ en las que existe una participación activa y sostenida de las empresas en la economía mediante actividades presenciales o a distancia.⁷ También pretende mejorar significativamente la seguridad jurídica, mediante mecanismos innovadores de prevención y resolución de controversias. El Primer Pilar busca un equilibrio entre los diferentes objetivos de los miembros del Marco Inclusivo y plantea eliminar las medidas unilaterales implicadas.

De acuerdo con el Esquema, los elementos clave del Primer Pilar pueden agruparse en tres componentes: un nuevo

1. OCDE (2015), *Abordar los desafíos fiscales de la economía digital*, Acción 1: informe final 2015, Proyecto de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios del G20 y la OCDE, Ediciones OCDE, París.

2. OCDE (2018), *Desafíos fiscales derivados de la digitalización: informe provisional 2018*, Marco Inclusivo sobre el BEPS, Proyecto de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios del G20 y la OCDE, Ediciones OCDE, París.

3. *Abordar los desafíos fiscales de la digitalización de la economía: nota política*, aprobada por el Marco Inclusivo sobre el BEPS el 23 de enero de 2019, OCDE 2019.

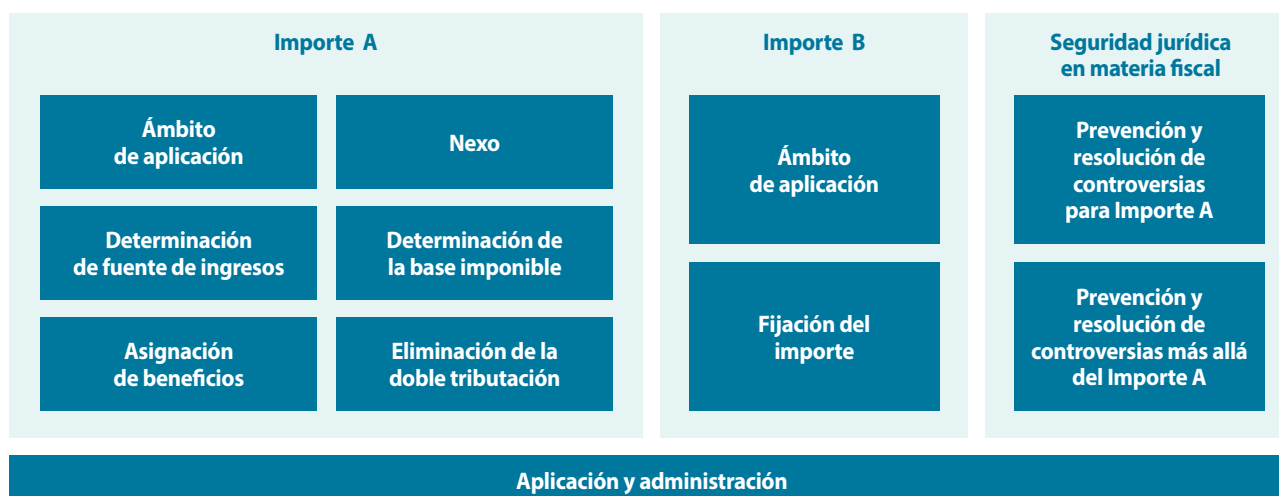
4. Documento de consulta pública, *Propuesta de la Secretaría para un “enfoque unificado” según el Primer Pilar*, 9 de octubre de 2019 – 12 de noviembre de 2019.

5. OCDE (2020), *Declaración del Marco Inclusivo sobre el BEPS del G20 y la OCDE sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, enero de 2020*, Marco Inclusivo sobre el BEPS del G20 y la OCDE, OCDE, París.

6. En este artículo, las jurisdicciones de usuarios/mercados (en lo sucesivo “jurisdicciones de mercado”) son aquellas en que un grupo de EMN vende sus productos o servicios o, en el caso de empresas altamente digitalizadas, ofrece servicios a los usuarios o solicita y recaba de los mismos contribuciones de datos o contenidos.

7. Como contrapartida, para garantizar que se elimina la doble tributación, este nuevo derecho impositivo reducirá los derechos de imposición de jurisdicciones en que residen las entidades de EMN con derecho a beneficios residuales según las reglas de asignación de beneficios existentes.

Figura 1.1. Componentes del Primer Pilar



derecho impositivo para jurisdicciones de mercado sobre una fracción del beneficio residual calculado en un grupo (o segmento) de EMN (Importe A); un rendimiento fijo para ciertas actividades de distribución y comercialización que tienen lugar físicamente en una jurisdicción de mercado, en línea con el PPC (Importe B); y procesos para mejorar la seguridad jurídica en materia fiscal a través de unos mecanismos efectivos de prevención y resolución de controversias. Se han identificado once componentes esenciales para la construcción del Primer Pilar, que constituyen la piedra angular de esta Propuesta.

Aunque los trabajos técnicos sobre los componentes del Primer Pilar están muy avanzados, los miembros del Marco Inclusivo reconocen que existen aún varias cuestiones abiertas sobre aspectos clave de la solución que solo pueden resolverse por decisión política. Para completar el proyecto se deberán tomar decisiones políticas sobre diversos puntos, en particular los siguientes:

- **Ámbito de aplicación:** con la adopción del Esquema en enero de 2020, el Marco Inclusivo intentó acercar las posiciones entre los miembros que deseaban dirigir el Primer Pilar a un grupo más restringido de modelos de negocios “digitales” y los que insistían en que la solución debería cubrir un campo más amplio de actividades. Como consecuencia, se identificaron dos categorías de actividades que deberían incluirse en el ámbito de aplicación del nuevo derecho impositivo creado por el Primer Pilar: los servicios digitales automatizados (ADS) y las actividades en estrecha relación con los consumidores (CFB). Como se expone más adelante, se realizaron importantes trabajos técnicos para definir estas categorías, pero hasta la fecha no se ha alcanzado un acuerdo político sobre el uso de estas categorías y el ámbito de aplicación aún está pendiente de resolver. Para ofrecer una solución en 2020 de acuerdo con el mandato del G20, algunos miembros han propuesto una aplicación

por fases, primero respecto de los ADS y después las CFB. Un miembro propuso aplicar el nuevo derecho impositivo sobre una base de “régimen de protección”, que permitiría a un grupo de EMN elegir estar sujetas al Primer Pilar a escala mundial.⁸ El ámbito de aplicación del Importe A aún está pendiente de determinar.

- **Importe de los beneficios para reasignar (“Fijación del Importe A”):** el acuerdo sobre la fracción del beneficio residual que se reatribuiría de acuerdo con el nuevo derecho impositivo, que depende de la determinación de diferentes umbrales y porcentajes en relación con el ámbito de aplicación, el nexo y la asignación de beneficios (la fórmula),⁹ está condicionado por el acuerdo sobre el ámbito de aplicación. No obstante, se han llevado a cabo numerosos trabajos sobre el impacto de diferentes umbrales y porcentajes de beneficios que se asignarían, de manera que podría tomarse rápidamente una decisión política como parte de un acuerdo político global. Además, algunos miembros del Marco Inclusivo opinan que, más allá del beneficio residual, una parte de los beneficios rutinarios debería asignarse a jurisdicciones de mercado en el ámbito de las actividades de comercialización y distribución ejercidas a distancia, gracias a la digitalización. Otros miembros propusieron “mecanismos de diferenciación” para aumentar la fijación del Importe A para los beneficios reasignados

8. El 3 de diciembre 2019, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Steven Mnuchin, envió al Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, una carta, que, a la vez que reiteraba el apoyo de su país a una solución multilateral, proponía que el Primer Pilar se implementara con un criterio de ‘régimen de protección’.

9. Debe observarse que otras características del Primer Pilar tendrán repercusiones en la fijación del importe A, como la cuestión de si el régimen de comunicación de pérdidas se extiende a “ausencia de ganancias”, el trato de las pérdidas anteriores al régimen, el doble recuento (y posible inclusión de un régimen de protección para las actividades de comercialización y distribución) y el proceso para identificar a las “entidades pagadoras” (para eliminar la doble tributación). Todas ellas deberán tenerse en cuenta en la reflexión sobre el valor del Importe A.

a jurisdicciones de mercado de ciertas actividades comerciales (por ejemplo, ADS), o una retribución modulable según la rentabilidad de la actividad (indexación sobre el beneficio). Estas variaciones en las reglas de asignación de beneficios para el Importe A propuestas por algunos miembros del Marco Inclusivo no han sido todavía objeto de una decisión.

- **Extensión de la seguridad jurídica en materia fiscal:** si bien todos los miembros reconocen la necesidad de una solución innovadora para ofrecer seguridad jurídica temprana y una prevención y resolución eficaz de controversias sobre el Importe A, aún persisten las diferencias de opinión sobre el ámbito de la resolución obligatoria y vinculante de las discrepancias más allá del Importe A. La Propuesta contiene posibles soluciones para dirimir los diferentes puntos de vista. Una decisión sobre este aspecto deberá formar parte de un acuerdo general que cubra las otras dos cuestiones políticas sobre la fracción del beneficio a asignar y el ámbito de aplicación del importe A.
- **Ámbito y aplicación del Importe B:** aunque esta propuesta contiene un esquema de una solución que supone que los distribuidores han de identificarse sobre la base de un abanico estrecho de actividades de referencia, varios miembros han defendido el interés de explorar la viabilidad de ensanchar el ámbito de aplicación.

Algunos de ellos han insistido en la necesidad de afinar más el diseño del Importe B de manera que se consigan las ventajas pretendidas de la simplificación y además consideran que la puesta en marcha a través de un

programa piloto en un principio permitiría evaluar estas ventajas en la práctica. Por tanto, el Marco Inclusivo deberá decidir cómo continuar.

Sujeta a estas cuestiones políticas pendientes, a continuación, se describe la propuesta para el Primer Pilar.

EL NUEVO DERECHO IMPOSITIVO (IMPORTE A)

El nuevo derecho impositivo (Importe A) vendría a superponerse a las reglas existentes sobre el nexo y la asignación de beneficios. Se aplicaría en sentido extenso y no estaría limitado a un pequeño número de EMN en un sector de actividad determinado. Sin embargo, dado lo innovador de sus características, los miembros del Marco Inclusivo son conscientes de la necesidad de mantener el número de EMN afectadas en un número manejable y coinciden en reflexionar sobre el uso de umbrales y otros mecanismos que permitan orientar el enfoque a la vez reducir al mínimo los costes de cumplimiento y tengan en cuenta la capacidad de las administraciones tributarias. Las principales características del diseño del nuevo derecho impositivo comprenderían:

- Un **umbral de ingresos**, basado en la cifra de negocio anual consolidada del grupo, asociada a una exclusión **basada en un umbral mínimo de ingresos cubiertos de origen extranjero**. Estos umbrales pretenden minimizar los costes de cumplimiento y facilitar la gestión de las nuevas reglas para las administraciones tributarias. Con objeto de evitar que las administraciones tributarias se vean sobrecargadas, debido al despliegue inicial del nuevo derecho impositivo, una posible opción consistiría en aplicar estos umbrales por fases. De este modo se



empezaría con umbrales elevados, que podrían reducirse gradualmente a lo largo de varios años o aplicarse durante un período de tiempo más largo para empezar después con las reducciones, tras una revisión posterior a la aplicación. Un enfoque por fases puede ayudar a hacer manejables estas nuevas reglas tanto para las administraciones tributarias como para las empresas y les permitirá adquirir experiencia práctica antes de ampliar la cobertura a un conjunto más extenso de EMN. Podrían analizarse también otros enfoques que buscaran estos objetivos, entre ellos la opción de un umbral basado en los ingresos de las actividades cubiertas. Todavía no se ha tomado ninguna decisión sobre el número de umbrales de ingresos, el importe de estos umbrales o el uso de un despliegue por fases.

- **Regas de delimitación del ámbito de aplicación** que cubran los ADS y, de forma más extensa, las CFB. Se trata de empresas capaces de mantener interacciones significativas y duraderas con clientes y usuarios en una jurisdicción de mercado.
- La aplicación de una **nueva regla de nexos** para identificar jurisdicciones de mercado candidatas a recibir el Importe A. Las reglas de nexos concilian los intereses de las jurisdicciones de menor tamaño, en particular las economías en desarrollo, que se beneficiarán del nuevo derecho impositivo, con la necesidad de unos costes de cumplimiento bajos y proporcionados, cuando resulte pertinente para el equilibrio global, a la vez que se evitan efectos secundarios indeseables en otras áreas fiscales y no fiscales.
- Las reglas de nexos están sustentadas en un detallado sistema de normas **de determinación de la fuente de los ingresos**, que reflejan las particularidades de las empresas de servicios digitales y en relación estrecha con los consumidores, persiguen un equilibrio entre la necesidad de precisión y la capacidad de las EMN cubiertas para el cumplimiento y el coste consiguiente. Se ha sugerido que este objetivo se alcanzaría mediante unas reglas de debida diligencia, sujetas a una jerarquía claramente definida, que tendrían probablemente una importancia especial para la distribución a través de terceros.
- Un enfoque manejable para **reasignar el beneficio residual**. Las jurisdicciones de mercado candidatas recibirán una fracción (X%) del beneficio residual (ingresos superiores a un nivel acordado de rentabilidad (Y%)) calculado con una fórmula. Para encontrar un equilibrio entre simplicidad y precisión, el cálculo del importe apropiado del beneficio se basará en la medida de lo posible en las cuentas financieras consolidadas publicadas. Los ajustes entre datos contables y fiscales (similares a los requeridos para el Segundo Pilar) y la segmentación se limitarán al mínimo. En la práctica, la mayoría de las EMN calcularán su beneficio correspondiente al Importe A (la base imponible) a partir de sus cuentas consolidadas (incluidos los grupos que ejercen actividades no cubiertas), pero solo la fracción de este beneficio, determinada por la aplicación de la fórmula correspondiente a los ingresos cubiertos, será atribuida definitivamente a las jurisdicciones de mercado. Para garantizar precisión y reglas de juego equitativas entre las diferentes EMN (p. ej., línea de negocio cubierta con una rentabilidad significativamente diferente de otras líneas de negocio) puede ser necesario determinar la medida de beneficio apropiada procediendo por segmento, aunque solo en casos limitados en que la EMN ha preparado ya cuentas financieras segmentadas con los fines informativos. Se preverán otras simplificaciones para las EMN que calculan una base imponible segmentada, como la atribución de costes indirectos a través de una clave de atribución basada en los ingresos. En total, se espera que solo un pequeño número de grupos deberá segmentar su base imponible según el Importe A.
- **Un régimen de compensación de pérdidas**, para garantizar que no se producirá atribución del Importe A cuando la empresa en cuestión no sea rentable en el tiempo. Con objeto de asegurarse que el Importe A se aplica solamente a los beneficios económicos, se planteará autorizar a las EMN cubiertas a incluir las pérdidas experimentadas antes de la introducción del Importe A en el régimen de compensación de las pérdidas. Este régimen se basará en un mecanismo de compensación que permita imputar pérdidas pasadas a beneficios futuros. Las pérdidas en lo relativo al Importe A, se conservarán y se notificarán en una cuenta única del grupo (o del segmento, si fuera el caso), y no se asignarán a jurisdicciones de mercado individuales.
- Además del mecanismo propuesto para eliminar la doble tributación, se están considerando diferentes opciones dirigidas a ajustar la atribución del Importe A a jurisdicciones de mercado en las que una EMN deje ya beneficios residuales, según las reglas existentes de atribución de beneficios basadas en el PPC (denominados problemas de “doble recuento”), lo que incluye un **régimen de protección para los beneficios obtenidos de actividades de comercialización y distribución**. Con este enfoque se considerarían conceptualmente los impuestos en la jurisdicción de mercado, en virtud de los derechos impositivos existentes y el Importe A en su conjunto, y se ajustaría la fijación del valor del Importe A imponible, en una jurisdicción de mercado, limitándolo cuando el beneficio residual de la EMN se haya asignado a esa jurisdicción como resultado de las reglas existentes de asignación de beneficios. Con el régimen de protección, los grupos que ya han asignado



beneficios a la jurisdicción de mercado por encima del rendimiento del régimen de protección en algunos casos no pagarían Importe A o aplicarían el mecanismo para eliminar la doble tributación y, de este modo, seguirían asignando beneficios con las reglas actuales. Entre otros enfoques considerados para abordar el problema del doble recuento, junto al mecanismo para eliminar la doble tributación se incluye la excepción en favor de negocios nacionales.

- El **mecanismo de eliminación de la doble tributación** tendrá dos componentes: (i) identificación de las entidades pagadoras y (ii) métodos que permiten eliminar la doble tributación. Para identificar la entidad o entidades que soportarán el impuesto por el Importe A, las “entidades pagadoras”, se contempla un proceso de cuatro etapas. En primer lugar, las actividades ejercidas por las entidades se someterán a un test cualitativo para determinar las entidades que perciben un beneficio residual, con una lista positiva y negativa de indicios (que se aplicarán basándose en la documentación existente de precios de transferencia). A continuación, se aplicaría un test de rentabilidad para garantizar que estas entidades tienen la capacidad de pagar el Importe A. Como regla prioritaria el impuesto por el Importe A para una jurisdicción de mercado se asignaría en primer lugar a entidades pagadoras ligadas a una jurisdicción de mercado. No obstante, cuando las entidades pagadoras vinculadas a un mercado no tienen beneficios suficientes para soportar íntegramente este impuesto, el impuesto residual se repartiría entre las otras entidades pagadoras (no vinculadas a un mercado) según una prorrata, u otra base alternativa. También se reflexionará sobre la posibilidad de simplificar este proceso eliminando el primer test (actividades) y/o el tercer test (prioridad

para el vínculo con un mercado) en favor de un enfoque de carácter más cuantitativo y basado en una fórmula. Después de identificar la entidad o entidades que soportarían el impuesto por el Importe A, una jurisdicción de residencia usaría la exención o el método de imputación para eliminar la doble imposición.

- Cuando una EMN está sujeta al nuevo derecho impositivo, se desarrollará un **proceso administrativo simplificado** para reducir la complejidad, la carga y el coste de declaraciones y pagos, tanto para las administraciones tributarias como para los contribuyentes.
- El **nuevo derecho impositivo por el Importe A se aplicaría** mediante cambios en la legislación nacional o en instrumentos internacionales de derecho público y, en particular, se requeriría un convenio multilateral. Las leyes nacionales y el convenio multilateral se complementarían con directrices orientativas y otros instrumentos en caso necesario.

Remuneración fija por actividades de distribución y comercialización de referencia (Importe B)

El Importe B tiene dos objetivos. En primer lugar, pretende simplificar la gestión de las reglas sobre los precios de transferencia para las administraciones tributarias y reducir los costes de cumplimiento para los contribuyentes. En segundo, persigue mejorar la seguridad jurídica en materia fiscal y reducir las controversias entre las administraciones tributarias y los contribuyentes. Por tal motivo, varios miembros del Marco Inclusivo y las EMN ven en el Importe B un elemento clave del Primer Pilar partiendo de la hipótesis de que pueden concretarse sus ventajas teóricas.

El Importe B pretende estandarizar la remuneración de los distribuidores vinculados que ejercen “actividades de comercialización y distribución de referencia” en la jurisdicción de mercado. La definición de actividades de comercialización y distribución de referencia engloba a los distribuidores que (i) compran productos de partes vinculadas con el fin de revenderlos a partes no vinculadas; y (ii) tienen un perfil funcional básico.

Además, las actividades cubiertas se definen en primer lugar mediante una ‘lista positiva’ de tipos de funciones ejercidas, activos poseídos y riesgos asumidos, en condiciones de plena competencia a cargo de distribuidores que realizan funciones básicas (definidos de forma estricta, asimilables a distribuidores de bajo riesgo). Se utiliza también una ‘lista negativa’ de funciones típicas que no deben ejercerse, de activos que no han de poseerse y de riesgos no asumidos en las condiciones de plena competencia por distribuidores básicos, para medir cualitativamente los factores adicionales que un distribuidor consideraría fuera del ámbito de aplicación del Importe B. A continuación, se aplican algunos indicadores cuantitativos como apoyo para confirmar la identificación de las actividades cubiertas.

El Importe B pretende suministrar resultados comparables a los provenientes de la aplicación del PPC, y por tanto, se basarán en análisis de empresas comparables según el método del margen neto transaccional (MMNT) de modo que la fijación del importe A podría variar según el sector de actividad y la región, siempre que dichas variaciones estuvieran cubiertas por el análisis compartido pertinente.¹⁰ Como consecuencia, el Importe B podría tener varios rangos de remuneraciones fijas apropiadas. Cada remuneración fija aplicada como contraparte de actividades de comercialización y distribución de referencia por el Importe B pretende ofrecer un resultado comparable a los resultados determinados por la aplicación del PPC. Aunque algunos miembros opinan que el Importe B podría procurar ciertas ventajas, en términos de seguridad jurídica en materia fiscal y como simplificación del PPC, aún existen opiniones divergentes sobre la gama de actividades de referencia que deberían incluirse en su ámbito de aplicación. Este proyecto asume que los distribuidores cubiertos deben ser identificados de acuerdo con un campo limitado de actividades de referencia, que es el punto de vista compartido por un grupo de miembros del Marco Inclusivo. No obstante, existe otro grupo de miembros, especialmente países en desarrollo, que considera que la regla será eficaz únicamente para la realización de sus objetivos si tiene un ámbito de aplicación extenso y desean estudiar la ampliación del alcance del Importe B. Existe igualmente un interés por

contemplar la implementación inicial del Importe B en el marco de un programa piloto, para medir cómo lograr ventajas en términos de simplificación. Se realizarán trabajos técnicos adicionales para finalizar la definición precisa de las regiones, sectores y actividades cubiertos e indicadores.

Procesos mejorados de seguridad jurídica en materia fiscal

La seguridad jurídica en materia fiscal es un componente clave del Primer Pilar y ocupa un lugar central en esta propuesta, que proporciona mecanismos innovadores de prevención y resolución de controversias.

Prevención de controversias

El nuevo derecho impositivo se determinará mediante la aplicación de una fórmula para la nueva definición de base imponible, correspondiente a una parte del beneficio residual de las actividades cubiertas de las grandes EMN. La propuesta integra un mecanismo para garantizar que la aplicación del nuevo derecho impositivo a un determinado grupo de EMN sea objeto de acuerdo entre todas las jurisdicciones interesadas. Se pondría en marcha un mecanismo para las administraciones tributarias, en colaboración con las EMN de interés, para acordar: (i) la base imponible, en concreto cuando existe segmentación por líneas de negocios; (ii) el resultado de la aplicación de la fórmula, y (iii) cualquier otra característica del nuevo derecho impositivo, lo que incluye a las entidades pagadoras y la eliminación de la doble tributación. También se reconoce que las implicaciones de recursos de un proceso multilateral son significativamente menores que los recursos que requerirían las actividades de cumplimiento unilaterales y no coordinadas.

Como se describe en el apartado 1.2.2, el Importe B persigue mejorar la seguridad jurídica en materia fiscal y reducir las controversias entre la administración tributaria y los contribuyentes, sobre todo en jurisdicciones en las que existen restricciones para abordar las controversias sobre precios de transferencia. Para ello se estandariza la remuneración de los distribuidores relacionados que realizan ‘actividades de comercialización y distribución de referencia’.

Resolución de controversias

Además de los mecanismos innovadores de prevención de controversias, la propuesta también incluye otros mecanismos innovadores de resolución de las mismas. Los miembros del Marco Inclusivo acordaron que, en caso de una controversia relacionada con el Importe A no resuelta por el proceso de prevención del Importe A, se desarrollarán mecanismos vinculantes y obligatorios de resolución de discrepancias.¹¹ Los miembros del Marco Inclusivo también acordaron analizar mecanismos obligatorios y vinculantes para resolución de controversias no relacionadas con la aplicación del

10. Las categorías de sectores de interés incluirían: bienes de consumo de rápido movimiento (FMCG), vehículos de motor, TIC, productos farmacéuticos y distribución general.

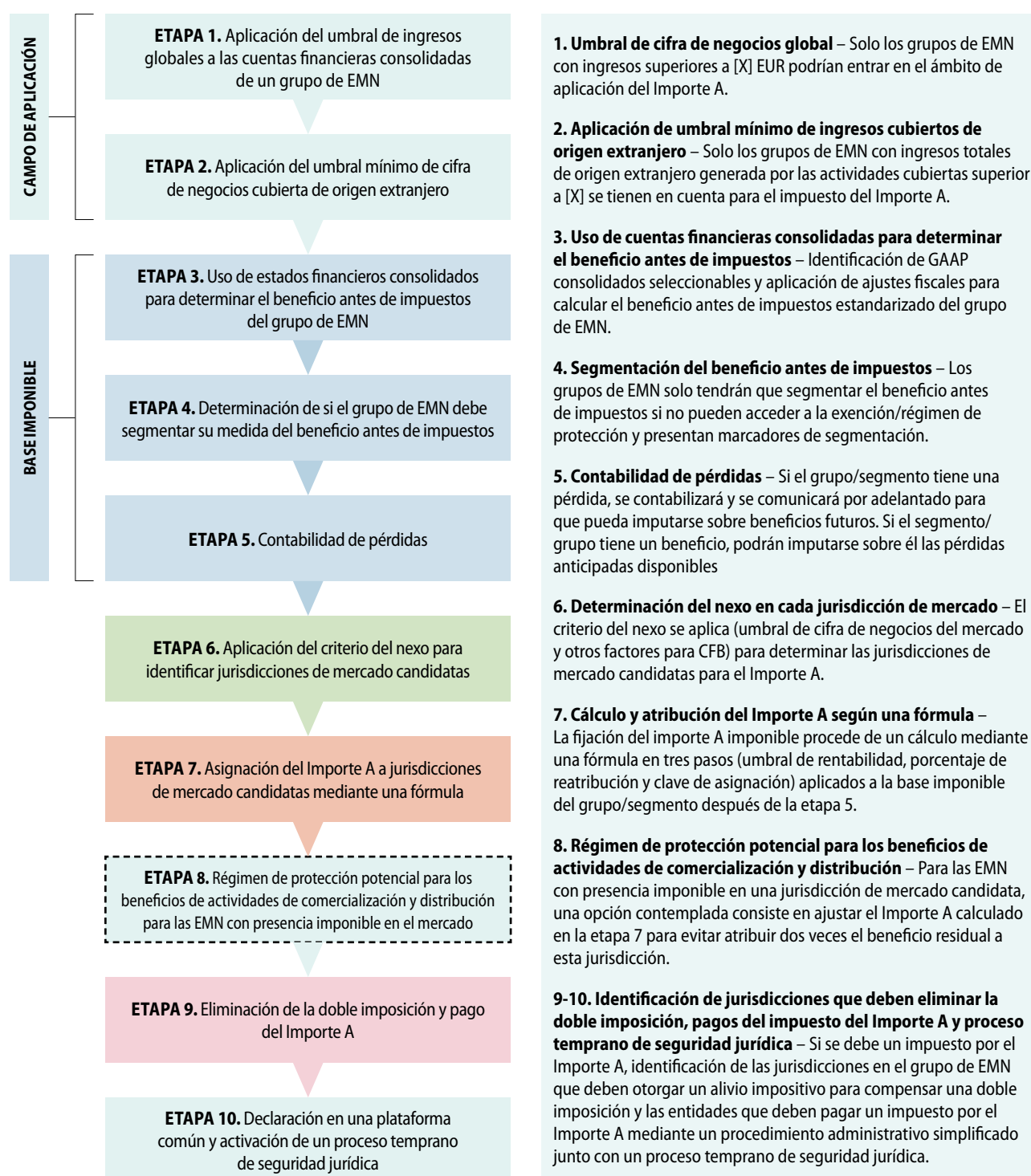
11. Esto requerirá un consenso sobre los mecanismos de resolución de conflictos.

nuevo derecho impositivo. Estos mecanismos deberían ser respetuosos con la soberanía de las jurisdicciones, atendiendo a ciertas economías en desarrollo con pocos casos o ninguno, de procedimientos amistosos de resolución de controversias (MAP). Como se indicaba antes, el acuerdo sobre el alcance de la resolución obligatoria y vinculante de disputas fuera del Importe A sigue pendiente.

Mapa del proceso

Para ilustrar la aplicación práctica de la propuesta, el diagrama mostrado a continuación ofrece un resumen general del mapa del proceso y sus diversos elementos (con énfasis en el Importe A). En el Anexo A pueden consultarse detalles adicionales de las diferentes etapas mencionadas en este mapa.

Figura 1.2. Visión general del mapa del proceso para el Importe A



Propuesta del Segundo Pilar

INTRODUCCIÓN

La transformación digital estimula la innovación, genera una mayor eficiencia, y mejora los servicios, a la vez que impulsa un crecimiento más inclusivo y sostenible y fomenta el bienestar. Al mismo tiempo, la amplitud y la velocidad de estos cambios introducen desafíos en numerosas áreas de la acción pública, entre ellas la fiscalidad. La reforma del sistema fiscal internacional para abordar los desafíos fiscales que plantea la transformación digital de la economía se ha erigido desde hace varios años en una prioridad para la comunidad internacional, que se ha comprometido a alcanzar una solución de consenso a finales de 2020.

Los desafíos fiscales que plantea la transformación digital de la economía fueron identificados inicialmente como uno de los ejes principales del Proyecto BEPS, que dio lugar a la elaboración del Informe sobre la Acción 1 publicado en 2015.¹ El Informe sobre la Acción 1 reconocía que la transformación digital estaba afectando a la economía en su conjunto y que, por tanto, sería difícil, si no imposible, delimitar el ámbito de la economía digital. En marzo de 2018, el Marco Inclusivo, en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre la Economía Digital (GTED), publicó *Los desafíos fiscales derivados de la digitalización: informe preliminar 2018* (el Informe preliminar),² que reconocía la necesidad de alcanzar una solución global.

Desde entonces, los 137 miembros del Marco Inclusivo han trabajado para la consecución de una solución global basada en un enfoque de dos pilares.³ En el Segundo Pilar, el Marco Inclusivo decidió explorar un enfoque centrado en los aspectos no resueltos del proyecto BEPS, con la finalidad de que las empresas que operan a escala internacional paguen un impuesto mínimo. De este modo, el Segundo Pilar contribuye a solventar los problemas no resueltos del proyecto BEPS relacionados con la digitalización de la economía, en cuyo contexto las empresas altamente digitalizadas tiene más oportunidades para recurrir a estructuras de optimización fiscal dada la mayor importancia relativa de los activos intangibles en el proceso de creación de valor. El Segundo Pilar permite a cada jurisdicción determinar su propio sistema fiscal, incluyendo que puedan aplicar un impuesto sobre sociedades y sus tipos impositivos, pero también reconoce el derecho de otras jurisdicciones a aplicar las reglas contenidas en el informe cuando los beneficios estén sujetos a una tasa efectiva inferior a la tasa mínima.

Según la Nota pública “Abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía”, aprobada el 23 de enero de 2019, y el Programa de Trabajo, de 28 y 29 de mayo de 2019, los miembros del Marco Inclusivo acordaron que las reglas del Segundo Pilar no deberían dar lugar a imposición en ausencia de beneficio económico, ni dar origen a doble imposición. Conscientes de la necesidad de reducir los costes administrativos y de cumplimiento de las obligaciones fiscales, los miembros del Marco Inclusivo acordaron también simplificar el Segundo Pilar en la medida en que lo permita el contexto de política fiscal, incluyendo el planteamiento de posibles medidas de simplificación.

Tras la adopción del Programa de Trabajo en mayo de 2019, el Marco Inclusivo se dedicó a desarrollar los diferentes aspectos del Segundo Pilar. La consulta pública organizada el 9 de diciembre de 2019 reunió más de 150 contribuciones por escrito, en un total de más de 1.300 páginas que representaron un amplio abanico de empresas, asociaciones sectoriales, gabinetes jurídicos y de asesoría y organizaciones no gubernamentales. Los comentarios recibidos arrojaron luz sobre el diseño de numerosos aspectos del Segundo Pilar. En enero, el Marco Inclusivo difundió un informe sobre el avance de los trabajos técnicos. Desde enero, y pese a la pandemia del COVID-19, los miembros del Marco Inclusivo continuaron impulsando los trabajos y el diálogo con las partes interesadas a través de medios digitales, incluidos grupos de contacto formados por el Comité Consultivo Económico e Industrial en la OCDE (BIAC).

Este informe constituye la propuesta del Segundo Pilar (la “Propuesta”). Identifica los componentes técnicos del Segundo Pilar y los aspectos ligados a su puesta en marcha y simplificación, para los cuales serán de utilidad contribuciones adicionales de terceros interesados. La propuesta reconoce que se necesitarán trabajos técnicos complementarios para su conclusión. Para concluir el Segundo Pilar se precisará también un acuerdo político sobre las principales características de la regla de sujeción a imposición y las reglas GloBE, incluidas las exclusiones, la agregación, la jerarquía de las reglas y las tasas de imposición, sobre las cuales todavía persisten algunas divergencias.

El resto de esta sección expone las consideraciones generales relativas al diseño del Segundo Pilar, antes de interesarse por los aspectos administrativos y de cumplimiento, que desempeñan un papel importante en su elaboración. A continuación, analiza la coexistencia del régimen GILTI estadounidense en relación con los ingresos globales generados por activos intangibles de baja imposición, antes de reanudar los diferentes capítulos y de presentar un cuadro sinóptico.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL DISEÑO DEL PILAR Y RESUMEN GENERAL

El Segundo Pilar responde a los desafíos pendientes del proyecto BEPS con la intención de que las grandes empresas multinacionales paguen un impuesto mínimo sobre sus beneficios, con independencia de la localización de su sede social o de la jurisdicción en que realizan sus actividades. Para ello, establece reglas interdependientes que persiguen: (i) garantizar una tributación mínima a la vez que evitan la doble imposición o una tributación en ausencia de beneficio económico, (ii) tener en cuenta las diferencias de sistema fiscal entre jurisdicciones y de modelos de negocio entre empresas, (iii) asegurar la transparencia y la equidad de trato, y (iv) minimizar los costes administrativos y de cumplimiento.

1. OCDE (2015), *Abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*, Acción 1: informe final 2015, Proyecto OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, Ediciones de la OCDE, París.
2. OCDE (2018), *Los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía: informe preliminar 2018*, Marco Inclusivo sobre el BEPS, Proyecto OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, Ediciones de la OCDE, París.
3. *Abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía: nota política*, aprobada por el Marco Inclusivo sobre el BEPS el 23 de enero de 2019, OCDE 2019.

El principal mecanismo que permite alcanzar estos objetivos es la regla de inclusión de rentas (RIR), junto con la regla de pagos insuficientemente gravados (RPIG), que actúa como línea de seguridad. En algunos aspectos, el funcionamiento de la RIR se basa en los principios de las reglas tradicionales aplicables a las sociedades extranjeras controladas (SEC) y, por tanto, incluye la renta a nivel del accionista cuando el ingreso obtenido por una SEC está sujeto a una tasa inferior a la tasa de imposición efectiva mínima.⁴ Ambas normas se completan con una cláusula de reversión de la exención (CRE) que modificaría los convenios de doble imposición para permitir la aplicación de la RIR a ciertas filiales cuando un convenio de doble imposición incluye el método de exención.

La RPIG es una regla secundaria, que se aplica solo cuando una entidad integrante no está sujeta a una RIR. La RPIG forma parte, en todo caso, del conjunto de reglas del Segundo Pilar porque sirve de línea de seguridad a la RIR, garantiza la equidad de trato y previene los riesgos de inversiones debidos a motivos fiscales.

La cláusula sobre sujeción a imposición (CSI) completa el conjunto. Esta regla permitiría denegar los beneficios aplicables en el marco de un convenio de doble imposición a determinados pagos intragrupo cuando estos pagos están sujetos a tasas nominales de imposición bajas o nulas en la jurisdicción receptora. Esta regla permitiría a los países fuente proteger con más facilidad su base imponible, sobre todo en el caso de administraciones tributarias menos desarrolladas. Para garantizar la seguridad jurídica en materia fiscal y evitar la doble imposición, el Segundo Pilar cubre también los aspectos relativos a la puesta en marcha y la coordinación de la aplicación de las reglas.

Reglas de inclusión de rentas y de pagos insuficientemente gravados (reglas “GloBE”)

La RIR y la RPIG aplican los mismos criterios para determinar el ámbito de aplicación y el nivel de imposición efectiva. Se aplican a los grupos multinacionales y a sus entidades integrantes que pertenecen al grupo consolidado según las normas de contabilidad financiera aplicables. Estas normas solo se aplican a las empresas con una cifra de negocios bruta anual igual o superior a 750 millones de EUR.⁵ De este modo se crean sinergias en relación a las reglas actuales de la Acción 13 del BEPS sobre el informe país por país (CbCR), lo que reduce los costes de cumplimiento. Así se evita también penalizar a las PYME, a la vez que se conserva la efectividad de las reglas ya que los grupos incluidos en el ámbito de aplicación generan más del 90% de la recaudación global por el impuesto de sociedades.

Las reglas excluyen a algunas empresas matrices, como fondos de inversión y de pensiones, entidades públicas como los fondos soberanos y los organismos internacionales y entidades sin fines de lucro, que en general suelen beneficiarse de una exclusión o de exoneración impositiva según la legislación fiscal nacional aplicable. Podrían aplicarse reglas específicas a los asociados, negocios conjuntos y “entidades huérfanas” que no forman parte del grupo consolidado.

Las reglas RIR y RPIG usan una base imponible común. El cálculo de la base imponible parte de los estados financieros generados según la norma contable de la empresa matriz del grupo de EMN para preparar sus cuentas consolidadas. Estas deben ser NIIF u otra norma contable reconocida. El empleo de los estados financieros como base común garantiza la equidad de las reglas de juego tanto para las jurisdicciones como para las EMN, aumenta la transparencia y aprovecha los sistemas existentes, lo que reduce los costes de cumplimiento. A continuación, se aplican algunos ajustes a los estados financieros para eliminar algunos ingresos de la base imponible, como los dividendos intragrupo, o para integrar algunos gastos, como la remuneración fiscalmente deducible en forma de acciones. Estas operaciones son necesarias en aquellos casos en que las reglas de contabilidad financiera produjeran resultados que distorsionasen los objetivos de política fiscal del Segundo Pilar.

Las reglas RIR y RPIG usan también una definición común de impuestos. Así, los “impuestos comprendidos” por el Segundo Pilar se definen con referencia a la terminología usada con fines estadísticos por numerosas organizaciones internacionales, como la OCDE, la UE, el FMI, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. La definición es deliberadamente amplia, a fin de no tener que realizar un análisis preciso de los diferentes impuestos y mantener un entorno compatible con los distintos sistemas fiscales, asumiendo que estos graven de forma adecuada los ingresos o los beneficios de una entidad.

La tasa impositiva efectiva (TIE) se calcula a partir de la base imponible y los impuestos cubiertos, jurisdicción por jurisdicción. Para ello deben atribuirse los ingresos y la carga fiscal entre las jurisdicciones en las que la EMN realiza actividades y paga impuestos. El cálculo de la base imponible GloBE se acompaña de otros dos ajustes importantes: un mecanismo para atenuar el impacto de la volatilidad de la TIE de un ejercicio al siguiente, y la exclusión formularia por actividades sustanciales.

El mecanismo de neutralización de las diferencias temporales se basa en el principio según el cual el Segundo Pilar no debería conllevar una imposición adicional cuando la TIE es baja debido a diferencias temporales en la contabilización de los ingresos o del pago de los impuestos.

4. Aun cuando su funcionamiento sea similar, la RIR y las reglas sobre las SEC pueden coexistir, ya que persiguen objetivos estratégicos diferentes.

5. Para un examen más profundo del umbral de ingresos pueden consultarse los apartados 2.4 y 10.3 de la propuesta sobre el Segundo Pilar.

Además, las reglas GloBE autorizan a que una EMN impute las pérdidas sufridas o el excedente de impuestos pagados en ejercicios anteriores a un período posterior, de forma que se compense la posible volatilidad generada por estas diferencias temporales.

La exclusión formularia por actividades sustanciales, excluye del ámbito de aplicación de GloBE un rendimiento fijo atribuido a la actividad localizada en una jurisdicción. Por esta exclusión, las reglas GloBE se concentran en el “ingreso excedente”, por ejemplo, el generado por activos intangibles, que es el más proclive a generar BEPS.

Si la TIE de la jurisdicción de la EMN es inferior a la tasa mínima convenida, la EMN debe satisfacer un impuesto adicional, que permita llevar la carga fiscal global sobre los beneficios excedentes al valor de la tasa mínima. Además, el cálculo de la TIE sirve a la vez como umbral de activación del impuesto y como determinante del importe del impuesto complementario aplicado según estas reglas. Tal diseño garantiza la equidad de las reglas de juego, ya que todas las EMN pagarían un impuesto mínimo en cada una de las jurisdicciones en las que desarrollan su actividad, mientras que el mecanismo de impuesto adicional junto con la base común supone que todas ellas soporten el mismo nivel de imposición complementario, con independencia de la jurisdicción en que se establezcan. El importe del impuesto complementario se recauda por aplicación de la RIR o, en ausencia de esta, de la RPIG.

Cláusula sobre sujeción a imposición

La CSI completa las normas del Segundo Pilar. Es una regla basada en los convenios de doble imposición que aborda específicamente los riesgos para los países de fuente planteados por las estructuras de BEPS relacionados con pagos intragrupo⁶ que se benefician de las bajas tasas impositivas nominales en la jurisdicción del beneficiario. Permite que la jurisdicción de fuente recaude un impuesto complementario sobre ciertos pagos, concurrentemente con la tasa mínima convenida. Todo impuesto complementario aplicado según la regla RSI se tendrá en cuenta para el cálculo la TIE dentro de las reglas RIR y RPIG.

Aplicación

Mientras las reglas RIR y RPIG no obligan a modificar los convenios bilaterales y pueden implementarse con modificaciones en la legislación nacional,⁷ las CSI y CRE solo pueden aplicarse mediante la modificación de los convenios fiscales bilaterales en vigor. Estas modificaciones podrían realizarse mediante negociaciones bilaterales y enmiendas de los convenios correspondientes, o a través

6. Como explica el apartado 9.1, el ámbito de aplicación de la RI no siempre se limita a los pagos intragrupo.
7. Véase el apartado 10.5.3 de la propuesta sobre el Segundo Pilar consagrado al análisis del convenio multilateral destinado a coordinar la aplicación de las reglas RIR y RPIG.



de la firma de un convenio multilateral. De manera alternativa, el Convenio Multilateral para la aplicación de las medidas relativas a los convenios fiscales para prevenir BEPS (“Instrumento multilateral”), derivado de la Acción 15 del proyecto BEPS, puede servir como modelo para la introducción eficaz y coordinada de estos cambios.

Coordinación de las reglas y etapas siguientes

Para asegurar la coordinación de las reglas y aumentar la seguridad jurídica en materia fiscal, el MI elaborará un modelo de legislación e instrucciones, creará un mecanismo de revisión multilateral y planteará el uso de un convenio multilateral, que podría cubrir los principales aspectos del Segundo Pilar. Los mecanismos de prevención y resolución de conflictos pueden basarse en la infraestructura existente, aunque podrían añadirse nuevas disposiciones a través del convenio multilateral.

La figura mostrada más abajo ilustra los diferentes componentes del Segundo Pilar e indica el capítulo en el que se trata cada uno de ellos.

CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS Y DE DISCIPLINA FISCAL

En el contexto de los objetivos de política fiscal seguidos por el Segundo Pilar, cada componente se diseñó con el fin de minimizar los costes y los recursos de las autoridades fiscales y los contribuyentes relativos a la aplicación y a la gestión de las reglas del Segundo Pilar. Esto ha contribuido a diversas opciones de diseño, en concreto:

- **Uso de reglas contables de consolidación para determinar el ámbito de aplicación.** Si bien, desde la perspectiva de política fiscal se podría justificar apartarse de la definición de grupo consolidado, para minimizar los costes y la complejidad, el diseño del Segundo Pilar conserva esta definición, y aborda determinados riesgos por medio de reglas específicas.
- **Dependencia de los umbrales y definiciones del informe país por país.** Para limitar los costes de cumplimiento, optimizar las sinergias, evitar las consecuencias perjudiciales para las PYME y preservar el efecto global de las reglas, el diseño del Segundo Pilar aprovecha los conceptos y definiciones del informe país por país, y excluye a aquellos Grupos Multinacionales cuyos ingresos brutos consolidados sean inferior al umbral de 750 millones de euros.
- **Lista de entidades excluidas.** Para generar mayor seguridad jurídica y respetar la filosofía del proyecto, el diseño del Segundo Pilar contiene una lista de entidades excluidas, incluyendo aquéllas que en ciertas circunstancias ya estaría excluidas según las reglas de consolidación.
- **Utilización de las normas contables de la sociedad matriz última, sin ajuste entre los datos contables y ajustes limitados entre datos contables y fiscales.** La dependencia de la información contable evita los costes y la complejidad ligados al cálculo del resultado y los beneficios de cada miembro de un grupo extranjero,

Reglas GloBE – Capítulos 2–7		Reglas especiales Capítulo 8	Regla CSI Capítulo 9	Coordinación de reglas Capítulo 10	
Ámbito de aplicación – Capítulo 2		RIR simplificada para negocios conjuntos y entidades asociadas	Ámbito de aplicación	Jerarquía de las reglas	
Cálculo de TIE por jurisdicción – Capítulo 3				Compatibilidad con los tratados	
Compensación hacia adelante – Capítulo 4		Entidades huérfanas	Detonante	Coordinación	
Exclusión – Capítulo 4				Ajuste	Resolución de controversias
Simplificaciones – Capítulo 5					
RIR – Capítulo 6	RPIG – Capítulo 7				
Enfoque descendente	1ª clave de reparto				
Multipropiedad	2ª clave de reparto				

según las reglas domésticas fiscales, lo que en general no se exige a las EMN, aun cuando estén sujetas a las reglas de SEC. En concreto, la obligación de realizar un nuevo cálculo aplicando las leyes fiscales nacionales habría conllevado, en el contexto de la aplicación de la RPIG, a una carga de cumplimiento desproporcionada. Además, el diseño del Segundo Pilar acepta un amplio abanico de normas contables sin exigir ajustes a los datos contables, por ejemplo, entre las NIIF y US GAAP. El uso de las normas contables en la sociedad matriz, más que en la entidad local, reduce aún más los costes de cumplimiento. Por último, los ajustes entre los datos contables y fiscales se han reducido al mínimo, en parte para conservar la ventaja de la sencillez ligada al empleo prioritario de las normas de contabilidad financiera.

- **Uso de información financiera por entidad.** En atención a los costos y beneficios, el diseño del Segundo Pilar permite que las EMN dispongan, bajo ciertas condiciones, de la información financiera de cada entidad que se utiliza para preparar los estados financieros de la empresa matriz, aun cuando no se adecuen plenamente a las reglas contables de la empresa matriz.
- **Simplificaciones para resolver las diferencias temporales.** Las reglas prevén un mecanismo simplificado para abordar las diferencias temporales que se aplica por jurisdicción e incluye herramientas de cálculo de las pérdidas anteriores al régimen y de los excedentes de impuestos.
- **Jerarquía de las reglas.** El Segundo Pilar tiene el RIR como regla primaria y la RPIG actuando como un respaldo. Ambas utilizan los mismos principios de cálculo para determinar el ingreso con baja imposición, aunque la primacía de la RIR obedece esencialmente a su sencillez y reducción de los costes de cumplimiento, incluyendo la facilidad de obtener los datos sobre los ingresos e impuestos necesarios para calcular una TIE; el hecho de que la RIR requiera generalmente un solo ajuste realizado por solo un contribuyente, y la disponibilidad de mecanismos que permiten evitar el riesgo de doble imposición. De igual forma, la decisión general de seguir un enfoque descendente y no ascendente para el uso de la RIR en caso de grupos multinacionales de varios niveles responde en gran medida a objetivos de cumplimiento y sencillez. El enfoque descendente limitará el número de jurisdicciones que aplicarán la RIR, reduciendo así la necesidad de coordinación y, por ende, la complejidad, la carga administrativa y el riesgo de doble imposición inducidos por las reglas.
- **Cláusula sobre sujeción a imposición que utiliza un test de tasa fiscal nominal.** La cláusula sobre sujeción a imposición se limita a ciertas categorías de pagos

efectuados entre miembros de un grupo controlado y se basa en un test de la tasa nominal de imposición, que permite evitar las dificultades conceptuales y administrativas que evita el empleo de un test basado en una tasa efectiva de imposición.

- **Reglas objetivas y diseño mecánico.** En la medida de lo posible, en el contexto de los objetivos de política fiscal, el Segundo Pilar aplica reglas objetivas (relativas, por ejemplo, al ámbito de aplicación y al cálculo de la base imponible, incluidos los ajustes permanentes) y enfoques más mecánicos y sustentados en fórmulas (como en el caso del diseño de la exclusión formularia por actividades sustanciales y los mecanismos de distribución del impuesto por la RIR y la RPIG); esto facilitaría su cumplimiento y evitará disputas que generan a menudo las reglas más subjetivas basadas en un análisis de hechos y circunstancias.
- **Opciones de simplificación suplementarias, relativas especialmente a la combinación por jurisdicción.** Durante la consulta pública organizada en diciembre de 2019, un alto número de EMN subrayaron la necesidad de prever medidas de simplificación destinadas a reducir la complejidad y aliviar la carga administrativa asociadas a la aplicación de las reglas GloBE, en particular, en el contexto de la combinación de utilidades, pérdidas e impuestos por jurisdicción. Varios comentarios se refirieron a que grandes EMN ejercen a menudo su actividad en más de 100 jurisdicciones lo que obligaría a realizar un gran número cálculos de la TIE por jurisdicción. Otros comentarios resaltaban la necesidad, en el caso de la combinación por jurisdicción, de calcular la TIE en jurisdicciones que pudieran superar la tasa mínima convenida año tras año, teniendo en cuenta su base y su tasa impositiva. Estas observaciones han inspirado varias de las elecciones de diseño antes mencionadas, pero también han llevado a plantear otras medidas de simplificación, como se explica en el Capítulo 5 del Informe. Sería conveniente continuar consultando públicamente sobre estas medidas con los interesados y las empresas, por lo cual todavía no se ha tomado ninguna decisión sobre la posible integración de las mismas en la arquitectura final de las reglas.

COEXISTENCIA CON EL RÉGIMEN GILTI

En 2017, los Estados Unidos adoptaron el régimen relativo a los ingresos globales generados por activos intangibles de baja imposición ("GILTI"), en el marco de una reforma de gran envergadura de sus reglas de fiscalidad internacional. El régimen GILTI, que se inspira en elementos del informe sobre la Acción 3 de BEPS, prevé una imposición mínima sobre los ingresos de fuente extranjera de un grupo multinacional. Aun cuando el régimen GILTI y las reglas GloBE descritas en la propuesta del Segundo Pilar persiguen un objetivo

similar y sus ámbitos de aplicación se superponen, el diseño del primero difiere de las reglas GloBE en varios aspectos importantes.

El régimen GILTI conduce de forma general, pero no completamente, a una combinación global de ingresos e impuestos extranjeros, pero en otros aspectos las reglas GloBE descritas en la propuesta del Segundo Pilar podrían, según su diseño definitivo, ser más permisivas que el régimen GILTI. Ello incluye la amortización de pérdidas hacia adelante y excedentes de impuestos, una definición más amplia de los impuestos comprendidos y una exclusión basada en un abanico más extenso de activos tangibles y salarios. Además, GILTI se aplica sin limitación en base a un umbral e incluye reglas para atribuir erogaciones en el cálculo de los créditos de impuestos extranjeros, lo que puede llevar a tasas efectivas de imposición superiores a la mínima. Finalmente, la tasa efectiva del GILTI se ha fijado actualmente en 13.125% y se elevará a 16.4% en 2026.

Dada la pre-existencia del régimen GILTI y su fin legislativo, hay razones para considerarlo como una regla de inclusión de rentas de conformidad con las reglas GloBE, a condición de que su coexistencia produzca efectos razonablemente equivalentes. Este tratamiento debería volverse a analizar si cambios en la legislación o regulación en los Estados Unidos tuviera como consecuencia restringir sustancialmente la base imponible del GILTI o reducir su tasa de imposición. El Marco Inclusivo admite que un acuerdo sobre la coexistencia del régimen GILTI y las reglas GloBE debería formar parte del acuerdo político sobre el Segundo Pilar.

Desde el punto de vista técnico, habría que estudiar más a fondo cómo coordinar las interacciones entre GILTI y las reglas GloBE. Esto incluye la aplicación coordinada del GILTI a las empresas matrices intermedias estadounidenses de grupos extranjeros que tengan su sede social en países que apliquen una RIR. Además, sabiendo que la regla de pagos insuficientemente gravados soporta la RIR, el MI insta encarecidamente a los Estados Unidos a que limiten la aplicación de la BEAT (*Base Erosion and Anti-abuse Tax*) cuando se trate de pagos a entidades sujetas a la RIR.

ESTRUCTURA DE LOS CAPÍTULOS Y ESQUEMA

El informe sobre el Segundo Pilar se compone de diez capítulos que describen el diseño conjunto de las reglas, y comprende un anexo con ejemplos que ilustran su funcionamiento.

El **Capítulo 1** es el presente resumen e introducción.

El **Capítulo 2** enuncia los principios que determinan el ámbito de aplicación de las reglas GloBE y contiene las definiciones pertinentes referidas a los grupos y entidades integradoras que constituyen el ámbito de aplicación, así

como de las entidades excluidas. Además, explica el cálculo y la aplicación del umbral de cifra de negocio consolidada.

El **Capítulo 3** expone y explica las reglas de cálculo de la TIE y del impuesto suplementario según las reglas GloBE. Los estados financieros consolidados preparados por el grupo multinacional constituyen el punto de partida para la aplicación de las reglas GloBE. A continuación, se aplica un número limitado de ajustes en los estados financieros para añadir o suprimir algunos elementos de manera que se obtenga la base imponible de la propuesta GloBE. Finalmente, el Capítulo define los impuestos comprendidos que se pueden tomar en cuenta en la determinación de la TIE por jurisdicción.

El **Capítulo 4** se refiere a los ajustes que pueden realizarse en el cálculo del impuesto complementario, ya sea a la amortización de pérdidas hacia adelante o al excedente de impuestos de otros ejercicios, o bien por aplicación de la exclusión formularia por actividades sustanciales. Los ajustes por compensaciones hacia adelante buscan que el Segundo Pilar no establezca un impuesto adicional cuando una TIE baja es consecuencia solamente por diferencias temporales en la contabilización de ingresos o pago de impuestos, mientras que la exclusión formularia por actividades sustanciales pretende excluir del ámbito de aplicación de las reglas GloBE, un rendimiento fijo derivadas de actividades sustanciales realizadas en una jurisdicción.

El **Capítulo 5** explora varias medidas de simplificación destinadas a reducir la carga de cumplimiento inducida principalmente por el cálculo de la TIE por jurisdicción. El Capítulo explica que es probable que estas medidas de simplificación estén sujetas a consultas públicas adicionales, sobre todo con las empresas, de modo que todavía no se ha tomado ninguna decisión sobre la posible integración de una u otra medida en el diseño final de las reglas.

El **Capítulo 6** describe el funcionamiento de la RIR, en particular su aplicación a estructuras de propiedad en varios niveles, en cuyo caso el Segundo Pilar sigue un enfoque descendente, salvo cuando la propiedad se comparte con accionistas minoritarios que no pertenecen al grupo. En este último caso, las reglas sobre multipropiedad imponen a la entidad matriz intermedia la obligación de aplicar la regla de inclusión de rentas a las filiales controladas del subgrupo. Este capítulo también explica por qué es preciso establecer una cláusula de reversión de la exención en los convenios fiscales, que autorizaría a una jurisdicción a derogar el método de la exención en la medida necesaria para aplicar la RIR a los beneficios de un establecimiento permanente.

El **Capítulo 7** contiene un análisis detallado de la RPIG. Esta regla se aplica solo a las entidades integrantes del grupo multinacional que no son controladas por una entidad

situada en un nivel más alto de la cadena que aplica una RIR. Cuando se aplica la RPIG, el impuesto complementario se atribuye proporcionalmente entre las entidades integrantes que aplican la RPIG procediendo de forma coordinada, primero a las entidades que efectúan pagos directos a la entidad integrante sujeta a baja tributación y después a todas las entidades del grupo que registran erogaciones netas intragrupo.

El **Capítulo 8** aborda dos reglas especiales, una sobre los asociadas y negocios conjuntos y la otra sobre las “entidades huérfanas”. La primera regla aplica una RIR simplificada al ingreso de un multinacional imputable a participaciones en entidades o instrumentos que se contabilizan según el método de participación. La segunda regla persigue extender la aplicación de la RPIG a las entidades “huérfanas” o a instrumentos que, en caso contrario, podrían servir para extraer beneficios del grupo multinacional para entregárselos a los accionistas que controlan ambas partes, lo que conllevaría un riesgo de BEPS.

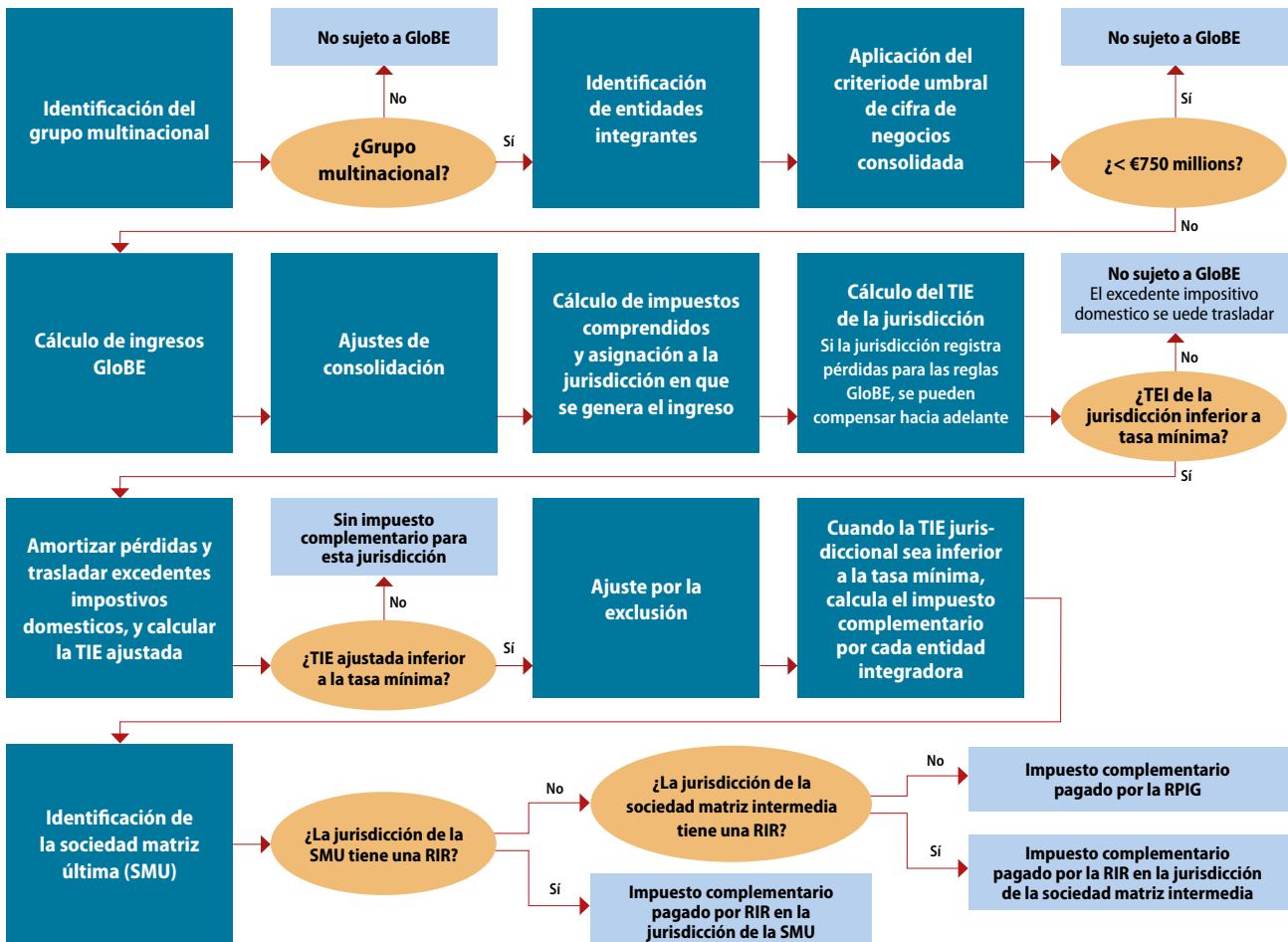
El **Capítulo 9** aborda la CSI, que establece el marco para desarrollar una regla para los tratados que aborda específicamente los riesgos para los países fuente que

plantean las estructuras de BEPS vinculadas a los pagos intragrupo que obtienen provecho de las bajas tasas nominales de imposición en la otra jurisdicción contratante (jurisdicción del beneficiario). El efecto de esta cláusula permitirá que la jurisdicción del pagador aplique un impuesto complementario para aumentar la carga impositiva al pago a la tasa mínima convenida.

El **Capítulo 10** aborda cuestiones de la aplicación y coordinación de las reglas. De carácter prospectivo, este capítulo explica el modo en que el Marco Inclusivo pretende coordinar las reglas y mejorar la seguridad jurídica en materia fiscal, incluyendo la elaboración de una legislación modelo y sus instrucciones, un proceso de revisión multilateral, así como la posibilidad de adoptar un instrumento multilateral que pudiera incluir una nueva disposición relativa a la prevención y resolución de controversias.

DIAGRAMA SINÓPTICO

El siguiente diagrama sinóptico ofrece una visión general de los pasos a seguir para aplicar las reglas GloBE a entidades integrantes que son propiedad exclusiva de un grupo de multinacional.



Evaluación del impacto económico

INTRODUCCIÓN

El Programa de Trabajo adoptado por el Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre el BEPS en mayo de 2019 mandató a la Secretaría de la OCDE para llevar a cabo una evaluación del impacto económico de las propuestas para el Primer y el Segundo Pilar. Se plateaba como objetivo garantizar que todos los miembros del Marco Inclusivo estuvieran plenamente informados de las consecuencias económicas y fiscales de las decisiones clave relativas a estas propuestas. Los principales resultados de este trabajo, que fue objeto de numerosas interacciones con los miembros del Marco Inclusivo, se presentan en el informe sobre la Evaluación del impacto económico y se resumen en esta sección. La evaluación se centra principalmente en la repercusión de las propuestas sobre los ingresos fiscales, la inversión y la actividad económica. Se trata de una evaluación 'ex ante', basada sobre hipótesis ilustrativas de una serie de elementos de diseño y de parámetros del Primer y el Segundo Pilar, que serán objeto de decisiones futuras por parte del Marco Inclusivo.

Principales resultados

La Evaluación del impacto económico analiza las repercusiones económicas y los efectos sobre los ingresos fiscales de las propuestas referidas al Primer y al Segundo Pilar. Una serie de elementos de diseño y de parámetros del Primer y el Segundo Pilar serán objeto de decisiones futuras por parte del Marco Inclusivo. La evaluación 'ex ante' descrita en este informe, fruto del trabajo de la Secretaría de la OCDE, se basa en diversos supuestos cuyo fin es ilustrar el diseño y los parámetros de las propuestas, sin perjuicio de las decisiones finales del Marco Inclusivo.

Esta evaluación de impacto se sustenta en los mejores datos a disposición de la Secretaría de la OCDE, referidos a un amplio conjunto de jurisdicciones, los cuales combinan fuentes de datos a nivel de empresas y fuentes agregadas, incluyendo datos anonimizados y datos agregados obtenidos de informes país-por-país recientemente publicados. Se ha realizado una intensa labor para obtener datos de la mayor calidad posible. No obstante, los datos subyacentes presentan diversas limitaciones, y la evaluación recurre a varias hipótesis de simplificación referentes a las propuestas y a las reacciones potenciales de las empresas multinacionales (EMN) y los gobiernos. En particular, cabe señalar que los datos subyacentes son anteriores a varios acontecimientos importantes, entre ellos la reforma fiscal de los Estados Unidos de América de 2017, la implementación de determinados aspectos del paquete BEPS de la OCDE/G20 sobre la erosión de la base impositiva y el desplazamiento de beneficios y la crisis del COVID-19

EFECTO DE LAS PROPUESTAS SOBRE LOS INGRESOS FISCALES

El Primer y el Segundo Pilar podrían traducirse en un aumento de los ingresos totales del impuesto sobre sociedades (IS) comprendido entre 50.000 y 80.000 millones de dólares estadounidenses al año. Si se tiene en cuenta el efecto combinado de estas reformas y el régimen GILTI en los Estados Unidos, el efecto total podría alcanzar de 60.000 a 100.000 millones de dólares anuales, es decir, aproximadamente el 4% de los ingresos del IS a escala global. Los valores exactos de ganancias podrían diferir de estas estimaciones 'ex ante', ya que dependerán del diseño final y de los parámetros del Primer y el Segundo Pilar, del alcance de su implementación, de la naturaleza y amplitud de las reacciones de las EMN y de los poderes públicos y de las evoluciones económicas futuras. Las ganancias globales provendrían esencialmente del Segundo Pilar:

- El Primer Pilar implicaría un cambio importante en la forma en que se distribuyen los derechos de imposición entre jurisdicciones, ya que los derechos aplicados sobre unos 100.000 millones de dólares de beneficios podrían reasignarse a las jurisdicciones de mercado en cumplimiento de las reglas establecidas por el Primer Pilar. Ello conllevaría un aumento moderado de los ingresos fiscales a escala global. Como promedio, las economías de ingresos bajos, medios y elevados se beneficiarían de incrementos en los ingresos fiscales, mientras que los 'centros de inversión' tenderían a perder ingresos fiscales.
- El Segundo Pilar generaría un aumento significativo de los ingresos del IS en las economías de ingresos bajos, medios y elevados. Reduciría de manera importante la tentación de las empresas multinacionales (EMN) de transferir beneficios hacia jurisdicciones de fiscalidad laxa, lo cual procuraría ganancias adicionales además de las directas obtenidas por el impuesto mínimo en sí.
- Se estima que las ganancias combinadas de ingresos generados por los dos pilares serán globalmente similares, en porcentaje de ingresos actuales del IS, para las jurisdicciones de ingresos bajos, medios y elevados.

EFECTO DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA INVERSIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Una solución multilateral de consenso que vincule el Primer y el Segundo Pilar definiría un entorno más propicio para la inversión y el crecimiento económico que en ausencia de acuerdo del Marco Inclusivo:

- El Primer y el Segundo Pilar supondrían un incremento relativamente bajo de los costes de inversión medios (después de impuestos) de las EMN. El efecto negativo sobre la inversión global que se derivaría sería mínimo, ya que las propuestas afectarían principalmente a los grupos de EMN de alta rentabilidad cuyas inversiones son menos sensibles a la carga fiscal. El impacto de las propuestas del Primer Pilar debería concentrarse en EMN de alta rentabilidad pertenecientes a los sectores de alto componente digital y muy dependientes de los activos intangibles, y en el caso del Segundo Pilar, en EMN que realizan traslado de beneficios. En conjunto, se estima que el efecto negativo sobre el PIB global derivado del incremento descontado de los ingresos fiscales asociado a las propuestas sería inferior al 0,1% a largo plazo.

- El Primer y el Segundo Pilar sostendrían la inversión y el crecimiento a escala global por medio de canales de transmisión menos cuantificables, pero aún así importantes, que podrían compensar en parte o en su totalidad este mínimo efecto negativo. Así, las propuestas persiguen reforzar la seguridad jurídica en materia fiscal y podrían mejorar la eficiencia en la distribución global del capital dando mayor importancia a factores no fiscales (como infraestructuras, nivel de educación o costes del trabajo) en las decisiones de inversión. Además, reducirían, en cierta medida, la necesidad de movilizar ingresos aplicando otras medidas fiscales (que tienen potencialmente un mayor efecto de distorsión) en el difícil contexto presupuestario de la era post-COVID-19. Finalmente, las propuestas podrían engendrar costes adicionales de cumplimiento y administración para las EMN y los gobiernos. Es difícil evaluar la importancia de estos costes, que dependerá del diseño definitivo de las propuestas.
- Por el contrario, la ausencia de solución consensuada conduciría, probablemente, a una multiplicación de las medidas fiscales unilaterales no coordinadas (p. ej., impuestos sobre servicios digitales), y a un aumento de la frecuencia de los conflictos comerciales y fiscales que perjudicarían a la seguridad jurídica en materia fiscal y a la inversión, además de conllevar más costes de cumplimiento y administración. La relevancia de las consecuencias negativas dependerá del diseño, el alcance y el grado de aplicación de estas medidas unilaterales, así como de la amplitud de las posibles represalias comerciales. En el escenario más desfavorable, estos conflictos podrían mermar el PIB global en más del 1%.

IMPLICACIONES DE LA CRISIS DEL COVID-19

Aun cuando la dimensión exacta de la crisis del COVID-19 está envuelta por el momento en la incertidumbre, algunas repercusiones sobre la evaluación de impacto del Primer y el Segundo Pilar son ya previsibles:

- La pandemia del COVID-19 debería reducir las ganancias esperadas de ingresos generados por el Primer y el Segundo Pilar, al menos a corto plazo, ya que erosiona la rentabilidad de numerosas EMN, aunque algunas, con elevada actividad digital, han conseguido mantener, e incluso mejorar, sus resultados desde el inicio de la crisis.
- La crisis ha acelerado la transformación digital en curso de la economía, y acentuado la importancia de los desafíos fiscales derivados de la digitalización, así como la necesidad de dar una respuesta. Esta aceleración reforzará la importancia relativa de los servicios digitales automatizados (ADS) en el ámbito de aplicación planteado por el Primer Pilar.
- La aceleración de la digitalización, las crecientes presiones sobre las finanzas públicas tras la crisis y el descontento cada vez mayor del público ante las prácticas de planificación fiscal de las EMN son factores que aumentan la probabilidad de que se adopten medidas fiscales unilaterales si el Marco Inclusivo no consigue arbitrar una solución de consenso. Las controversias fiscales y comerciales que se derivarían terminarían por penalizar la inversión y el crecimiento, en un momento en que la economía global se muestra extremadamente frágil por la crisis del COVID-19. Estas controversias agravarían el efecto negativo de la crisis y comprometerían la recuperación.



CONTEXTO

La Evaluación del impacto económico (OCDE, 2020) se centra principalmente en la repercusión de las propuestas asociadas al Primer y al Segundo Pilar sobre los ingresos fiscales, la inversión por parte de las EMN y la actividad económica. Una serie de elementos de diseño y de parámetros del Primer y el Segundo Pilar serán objeto de decisiones futuras por parte del Marco Inclusivo. Para evaluar el impacto 'ex ante' se han formulado a modo ilustrativo algunas suposiciones en torno al diseño y los parámetros de la propuesta, sin perjuicio de las decisiones finales que adoptará el Marco Inclusivo. Este informe presenta los resultados para un conjunto de parámetros relativos al Primer y al Segundo Pilar con el ánimo de iluminar los debates en curso en el Marco Inclusivo sobre el diseño de las propuestas.

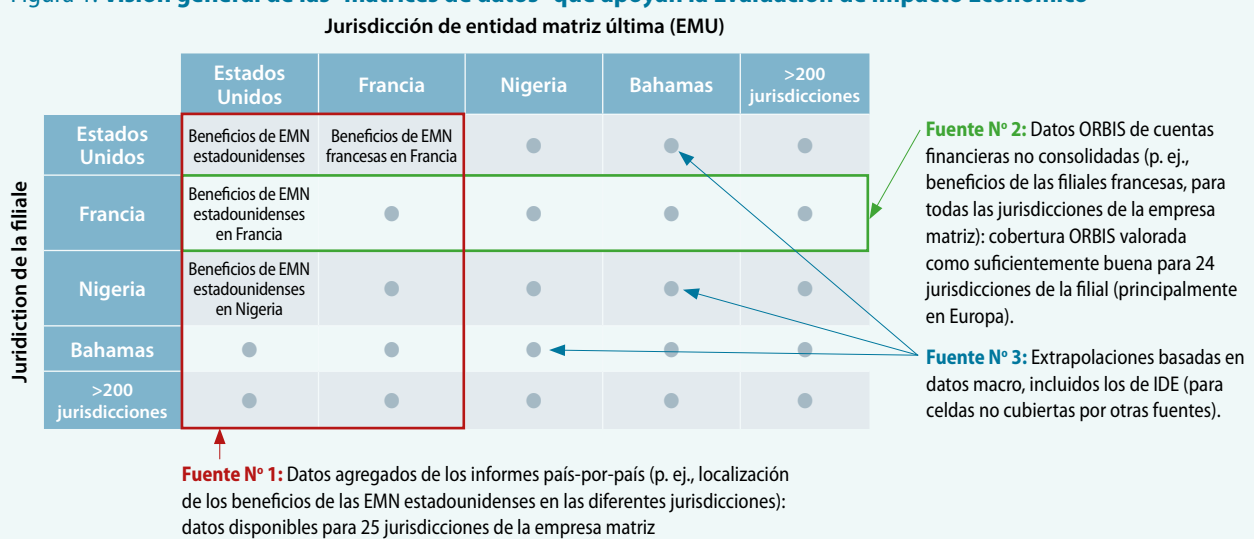
La cobertura geográfica del análisis efectuado en la Evaluación del impacto económico es muy amplia, y se extiende a más de 200 jurisdicciones, incluidos los 137 miembros del Marco Inclusivo. El análisis se basa en un examen de datos exhaustivo y en profundidad, enriquecido por las enseñanzas deducidas de la bibliografía económica. A su vez, este análisis se ha beneficiado tanto de las numerosas interacciones con representantes de las jurisdicciones miembros del Marco Inclusivo como de las contribuciones de docentes, representantes de la sociedad civil, de empresas y otras organizaciones internacionales. Como en cualquier análisis económico, la metodología recurre a diversas hipótesis de simplificación, relativas, por ejemplo, al diseño de las propuestas y al modo en que los grupos de EMN y los poderes públicos podrían reaccionar ante su puesta en marcha.

Cuadro 1: Panorámica general de las "matrices" de datos que sustentan la evaluación del impacto económico

Un instrumento central de soporte de la evaluación del impacto económico es un conjunto de cuatro matrices de datos: una de ellas gira en torno a la localización de los beneficios de las EMN en las distintas jurisdicciones, y otras tres se centran en los indicadores de la actividad económica de dichas EMN (cifra de negocios, activos tangibles y costes salariales). Cada matriz contiene datos que cubren más de 200 jurisdicciones (cada una correspondiente a una fila) desglosadas en más de 200 jurisdicciones de la entidad matriz última de la EMN considerada (organizadas en columnas). Por tanto, una matriz se presenta en forma de una tabla de más de 200 filas y otras tantas columnas (véase en la figura 1 una ilustración esquemática).

Las matrices combinan datos extraídos de diversas fuentes dentro de un marco coherente, con estadísticas anonimizadas y agregadas de los informes país-por-país, datos de empresas tomados de la base ORBIS y datos procedentes de la base de la OCDE sobre las actividades de las empresas multinacionales (Analytical AMNE). Los datos no disponibles se estimaron mediante extrapolaciones basadas en datos macroeconómicos, con una metodología sofisticada de extrapolación de los beneficios basada en datos de inversión directa extranjera (IDE). Para garantizar la coherencia de las fuentes de datos y las extrapolaciones usadas en las matrices se han realizado análisis comparativos en profundidad.

Figura 1. Visión general de las "matrices de datos" que apoyan la Evaluación de Impacto Económico



Nota: Las estadísticas de los informe país-por-país se incluyen en las columnas de la matriz de beneficios (p. ej., de EMN francesas en las distintas jurisdicciones). Los datos de estados financieros no consolidados de la base ORBIS se emplean como fuente de las filas de la matriz (beneficio de grupos de EMN en Francia, desglosado en las jurisdicciones de la matriz). Estas dos fuentes se emplean solo si están disponibles, y en el caso de ORBIS, cuando la cobertura de los datos es suficientemente buena. Las otras celdas de la matriz se rellenan con extrapolaciones basadas en datos macroeconómicos, incluidos los de IDE. En el capítulo 5 pueden verse más detalles de la Evaluación de Impacto Económico, así como una descripción de otras matrices de datos sobre las que se basa el análisis.

Fuente: Secretaría de la OCDE.

El estudio moviliza un gran abanico de fuentes de datos que se agrupan en un marco analítico coherente (véase cuadro 1). Esto incluye datos a nivel de empresas, entre ellos los estados financieros de la mayoría de los grandes grupos multinacionales del mundo, así como una gran paleta de datos agregados, como estadísticas agregadas y anonimizadas establecidas a partir de las informaciones que figuran en los informes país-por-país reunidos como parte de la puesta en marcha del paquete BEPS y publicadas por la OCDE por primera vez en julio de 2020 (OCDE, 2020). No obstante, los datos sobre los que se basa el análisis presentan algunas limitaciones, tanto en lo relativo a su alcance como a su coherencia o su actualidad. Así, los datos versan principalmente sobre los años 2016 y 2017, y son por tanto anteriores a importantes desarrollos recientes, como la aplicación de diversas medidas en el marco del proyecto BEPS de la OCDE y del G20, la adopción de la reforma fiscal “Tax Cuts and Jobs Act” (TCJA) en los Estados Unidos y, sobre todo, la crisis del COVID-19. Las posibles repercusiones de la crisis del COVID-19 sobre las propuestas se analizan en la última sección.

EFECTO DE LAS PROPUESTAS SOBRE LOS INGRESOS FISCALES

El efecto de las propuestas sobre los ingresos fiscales dependerá de la elección definitiva de diseño y de los parámetros adoptados por el Marco Inclusivo. A partir de un conjunto ilustrativo de supuestos de diseño y parámetros, el efecto

combinado del Primer y el Segundo Pilar sobre los ingresos del impuesto sobre sociedades (IS) a escala global podría resumirse en una ganancia de entre el 1,9% y el 3,2%, es decir, entre 50.000 y 80.000 millones de dólares al año (tabla 1).¹

A modo de ilustración, estas estimaciones suponen, aun cuando todavía no se ha tomado ninguna decisión en el Marco Inclusivo, que el régimen GILTI (impuesto sobre el ingreso global de baja tasa de imposición obtenido de bienes intangibles) de los Estados Unidos coexistiría con el Segundo Pilar y que las EMN de ese país no estarían sujetas a la regla de inclusión de rentas (RIR) planteada por el Segundo Pilar. Además, las ganancias de ingresos generadas por el Segundo Pilar indicadas en la Tabla 1 no incluyen las ganancias potenciales ligadas a la aplicación del Segundo Pilar por las EMN estadounidenses, que se estima deberían permanecer sujetas al régimen GILTI. Si se tienen en cuenta las ganancias combinadas de ingresos de los dos pilares y el régimen GILTI,² el efecto total podría alcanzar de 60.000 a

1. Se estima que los ingresos globales del IS se elevaron a unos 2,5 billones de dólares en 2019. Estas cifras se basan en los datos de la OCDE y el FMI relativos a los ingresos del IS en 2016 (año que ofrece la mejor cobertura geográfica, con más de 120 jurisdicciones), en extrapolaciones sobre la ratio media de ingresos del IS con respecto al PIB (2,7%) en las jurisdicciones no cubiertas por los datos de la OCDE o el FMI y en datos del Banco Mundial sobre el crecimiento nominal del PIB global entre 2016 y 2019 (en el supuesto de una ratio constante de ingresos globales del IS/PIB mundial).
2. Las ganancias generadas por el régimen GILTI de los Estados Unidos se basan en estimaciones ‘ex ante’ provenientes del Joint Committee on Taxation de EE.UU. Para más detalles véase el capítulo 3 de la Evaluación del impacto económico.

Tabla 1. Panorámica general de los efectos globales de los ingresos fiscales de las propuestas

Estimaciones basadas en supuestos ilustrativos sobre el diseño y los parámetros del Primer y el Segundo Pilar

Ganancias estimadas globales de ingresos fiscales		En % de ingresos de IS globales	En miles de millones de dólares
Primer Pilar		0.2 %-0.5 %	5-12
Segundo pilar	Ganancias fiscales directas	0.9 %-1.7 %	23-42
	Ganancias adicionales de la reducción del traslado de beneficios	0.8 %-1.1 %	19-28
	Total Segundo Pilar	1.7 %-2.8 %	42-70
Total Primer y Segundo Pilar		1.9 %-3.2 %	47-81
Régimen GILTI estadounidense		0.4 %-0.8 %	9-21
Total, incluido GILTI		2.3 %-4.0 %	56-102

Nota: Las estimaciones que figuran en esta tabla se basan en los siguientes supuestos. Se supone que el Primer Pilar, para el cual se modeliza solo el Importe A, afecta únicamente a empresas de los sectores servicios digitales automatizados (ADS) y a actividades en relación estrecha con los consumidores (CFB) con un umbral de cifra de negocio global superior a 750 millones EUR, un porcentaje de umbral de rentabilidad del 10% (basado sobre la relación entre beneficios antes de impuestos/cifra de negocios), un porcentaje de reasignación del 20% y un umbral de cifra de negocio que activa el nexo de 1 millón EUR para el sector ADS y de 3 millones de euros para el CFB. El Segundo Pilar conserva una tasa mínima de imposición del 12,5%, una combinación de utilidades, pérdidas e impuestos por jurisdicción y una exclusión combinada del 10% en salarios y gastos de amortización. Se supone que el régimen GILTI de los Estados Unidos coexistirá con el Segundo Pilar. Por tanto, las EMN estadounidenses (sujetas al régimen GILTI) se excluyen de las ganancias generadas por el Segundo Pilar en esta tabla. En ella se incluyen los ingresos generados por el régimen GILTI sobre la base de las estimaciones suministradas por el Joint Committee on Taxation. Se supone, asimismo, que los grupos de EMN reducirán la amplitud de sus prácticas de traslado de beneficios como reacción a la puesta en marcha del Segundo Pilar, lo que generará ingresos fiscales suplementarios. En la tabla se tiene en cuenta la interacción entre el Primer y el Segundo Pilar. Las estimaciones se presentan en forma de horquillas para referirse a la incertidumbre que envuelve a los datos subyacentes y a la modelización. Para más detalles véanse los capítulos 2 y 3 de la Evaluación del impacto económico.

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE y estimaciones del Joint Committee on Taxation estadounidense para el GILTI.

100.000 millones de dólares al año, es decir, en torno al 4% de los ingresos globales por IS.

Efectos del Primer Pilar en los ingresos fiscales globales

El Primer Pilar persigue adaptar el sistema fiscal internacional a la era digital al aportar modificaciones sustanciales a las reglas aplicables a los beneficios de empresa para que la distribución de los derechos de imposición de los beneficios comerciales no esté dictada ya tan solo por el criterio de presencia física. Su objetivo es extender los derechos de imposición de las jurisdicciones de mercado (que, en ciertos modelos de negocio, corresponden a las jurisdicciones en que se encuentran los usuarios)³, cuando una empresa participa de forma activa y sostenida en la economía de esta jurisdicción mediante el ejercicio de actividades sobre su territorio, ya sea físicamente o a distancia. Además, el Primer Pilar pretende reforzar la seguridad jurídica en materia fiscal mediante la introducción de mecanismos mejorados de prevención y resolución de controversias.

3. Para la evaluación de impacto económico, por jurisdicciones de mercado/ del usuario (en lo sucesivo "jurisdicciones de mercado"), se consideran las jurisdicciones en las que un grupo de empresas multinacionales comercializa sus productos o servicios, o, en el caso de empresas de alto componente digital, suministra sus servicios a los usuarios o solicita y recaba de ellos datos y contenidos.

Los elementos fundamentales del Primer Pilar se agrupan en tres componentes: un nuevo derecho impositivo para las jurisdicciones de mercado, aplicado sobre una fracción del beneficio residual (superior a un cierto porcentaje de umbral de rentabilidad) calculado a nivel de grupo multinacional mediante una fórmula (Importe A); un rendimiento fijo para determinadas actividades de distribución y comercialización de referencia realizadas físicamente en una jurisdicción de mercado (Importe B); y procesos mejorados de seguridad jurídica en materia fiscal, mediante mecanismos innovadores de prevención y resolución de controversias (componente relativo a la seguridad jurídica en materia fiscal).

El Importe A llevaría a reasignar una parte de la base imponible de los grupos multinacionales comprendidos desde las jurisdicciones en las que se sitúa actualmente el beneficio residual de dichos grupos a las jurisdicciones de mercado. No todos los grupos multinacionales estarían sujetos a esta reasignación, que afectaría solo a los relativamente grandes y rentables (cifra de negocio superior a un cierto umbral y rentabilidad superior al porcentaje de umbral de rentabilidad). Aunque aún se necesita un acuerdo político, estos trabajos se basan en las propuestas técnicas que definen las actividades comprendidas como los servicios digitales automatizados (ADS) y las actividades en relación estrecha con los consumidores (CFB). Por





definición, el Importe A se dirigiría esencialmente a los grandes grupos multinacionales que obtienen beneficios importantes y están presentes en los sectores orientados a lo digital y con elevado manejo de activos intangibles.

Con base en los supuestos ilustrativos para los parámetros del Importe A (incluido el umbral de rentabilidad fijado para definir el beneficio residual), el beneficio residual de los grupos multinacionales comprendidos por el Importe A podría representar unos 500.000 millones de dólares, de los cuales un porcentaje a definir por el Marco Inclusivo se reasignaría a las jurisdicciones de mercado.⁴ Si se supone, a modo ilustrativo, que este porcentaje de reasignación es del 20%, significaría que los derechos de imposición sobre unos 100.000 millones de dólares de beneficios se reasignarían a las jurisdicciones de mercado en virtud del Importe A. Las reglas existentes de determinación de los precios de transferencia seguirían aplicándose para calcular la fracción de los derechos de imposición que se imputarían a otros beneficios de las EMN (los de las EMN no comprendidas y los beneficios no residuales de las EMN, además de la fracción de su beneficio residual no reasignada por el Importe A, que en este ejemplo es del 80%).

Como promedio, las tasas del impuesto sobre sociedades son relativamente más elevadas en las jurisdicciones de mercado a las que se asignaría el beneficio residual por el Importe A que en aquellas jurisdicciones en que se localiza

4. Esta estimación de 500.000 millones de dólares supone a modo ilustrativo que los grupos multinacionales cubiertos por el Importe A son aquellas cuya cifra de negocio es superior a un umbral global de 750 millones de euros, que generan una rentabilidad superior a un porcentaje de umbral del 10% (basado en la relación entre beneficios antes de impuestos/cifra de negocios) y que ejercen actividades en los sectores de ADS y CFB. El capítulo 2 de la Evaluación del impacto económico presenta estimaciones basadas en otros supuestos posibles relativos a los parámetros del Importe A.

actualmente este beneficio. De hecho, una fracción sustancial del beneficio residual se localiza ahora en jurisdicciones con fiscalidad relativamente baja, lo que implica que la reasignación según el Importe A generaría globalmente una ganancia neta de ingresos. No obstante, la amplitud de esta ganancia sería bastante modesta (hasta alcanzar el 0,5% de los ingresos globales del IS, según los supuestos recogidos en la tabla 1), ya que se reasignaría solo un porcentaje del beneficio residual de las EMN comprendidas, y únicamente una fracción del beneficio total reasignado se gravaría en las jurisdicciones de mercado a una tasa más elevada que aquella a la que se grava actualmente este beneficio en las jurisdicciones de localización.

Más difícil resulta cuantificar el efecto de los demás componentes del Primer Pilar (Importe B y componente relativo a la seguridad jurídica en materia fiscal), debido a la escasez de datos (sobre el carácter de las actividades realizadas por las entidades del grupo de EMN y a nivel transaccional) y a dificultades metodológicas. Por tanto, las estimaciones cuantitativas del Primer Pilar en la Evaluación del impacto económico atañen en exclusiva al Importe A. El efecto del Importe B y del componente ligado a la seguridad jurídica en materia fiscal dependerá de su diseño y alcance, aunque en general se espera que el impacto sobre los ingresos fiscales sea mínimo a escala global. Este hecho refleja que tales propuestas se dirigen a respaldar el sistema actual de establecimiento de los precios de transferencia y a prevenir las controversias fiscales, mientras que el Importe A persigue dar origen a un nuevo derecho impositivo.

El Importe B establecería un rendimiento fijo para ciertas funciones de comercialización y distribución de referencia realizadas físicamente por EMN en las jurisdicciones de mercado. El Importe B debería reducir los costes de

administración para los gobiernos y aumentar la seguridad jurídica en materia fiscal para los contribuyentes, y sería especialmente ventajoso para jurisdicciones con bajas capacidades administrativas. En las jurisdicciones en que el rendimiento fijo definido para las funciones de distribución y comercialización de referencia fuera superior a los rendimientos actuales imponibles en las jurisdicciones de mercado, el Importe B contribuiría a generar ingresos suplementarios. Algunas jurisdicciones con bajas capacidades administrativas estiman que sería probablemente su caso, dadas las dificultades que afrontan para aplicar con eficacia las reglas existentes en términos de precios de transferencia. Sin embargo, a escala global, el efecto del Importe B sobre los ingresos fiscales habría de ser mínimo, ya que no atribuye un nuevo derecho impositivo a las jurisdicciones de mercado, sino que se contenta con simplificar la administración del sistema actual de precios de transferencia.

Efectos globales del Segundo Pilar en los ingresos fiscales

Los diversos componentes del Segundo Pilar garantizarían una imposición mínima de los beneficios de las EMN. Las reglas GloBE (de inclusión de rentas [RIR] y de pagos infragravados [RPIG]) actuarían como un complemento a los impuestos existentes para garantizar que la tasa efectiva de imposición aplicada a los beneficios de las EMN, que en caso contrario tributarían a una tasa inferior a la mínima acordada, se aplique a esta tasa mínima, cuyo valor deberá ser decidido por los miembros del Marco Inclusivo. En esta nota se han analizado varias tasas mínimas. Los resultados presentados en la tabla 1 manejan una tasa mínima de imposición del 12,5%. Los resultados producidos por las otras tasas se analizan en el capítulo 3 de la Evaluación del impacto económico.

El Marco Inclusivo también debe definir ciertas características de diseño relativas al Segundo Pilar, entre ellas el grado de combinación de utilidades, pérdidas e impuestos (al que se aplicaría el test de la tasa de imposición efectiva). Se contemplan dos grandes opciones: combinación de utilidades, pérdidas e impuestos por jurisdicción (de los beneficios y los impuestos comprendidos de todas las entidades miembros de un grupo multinacional en una jurisdicción) o combinación de utilidades, pérdidas e impuestos globales (de todos los beneficios e impuestos comprendidos de fuente extranjera de un grupo multinacional). Aunque el Marco Inclusivo aún no ha tomado ninguna decisión sobre este asunto, los resultados de la Evaluación del impacto económico se basan, a modo ilustrativo, en la combinación por jurisdicción.⁵

Otro aspecto del diseño que el Marco Inclusivo debe dirimir versa sobre la existencia y las características de una exclusión formularia por actividades sustanciales. Dicha exclusión excluiría del ámbito de aplicación de las normas GloBE un rendimiento fijo por las actividades sustanciales realizadas en una jurisdicción. Este rendimiento fijo podría definirse como un porcentaje de las cargas salariales y de la amortización de los activos tangibles. Por ejemplo, los resultados presentados en la tabla 1 se basan en el supuesto de una exclusión del 10% por los salarios y gastos de amortización de los activos tangibles. En el informe de la Evaluación del impacto económico, el análisis considera varias opciones posibles de exclusiones formularias por actividades sustanciales, y sugiere que su efecto sobre los ingresos generados por el Segundo Pilar sería relativamente bajo, teniendo en cuenta las hipótesis consideradas.⁶

El análisis señala igualmente que las ganancias globales de ingresos proporcionadas por el Segundo Pilar podrían ser significativas. El impacto del Segundo Pilar se dejaría sentir sobre las EMN cuyos beneficios tributen a una tasa baja, sobre todo por prácticas sobre traslado de beneficios. La magnitud de las ganancias de ingresos fiscales dependería del diseño del Segundo Pilar y de la tasa mínima de imposición considerada. Además de las ganancias directas procedentes de las reglas del Segundo Pilar sobre el impuesto mínimo (p. ej., de inclusión de ingresos o de pagos gravados por debajo del mínimo), se estima que el Segundo Pilar generará ganancias de ingresos fiscales indirectas al limitar las prácticas de las EMN en cuanto al traslado de beneficios.

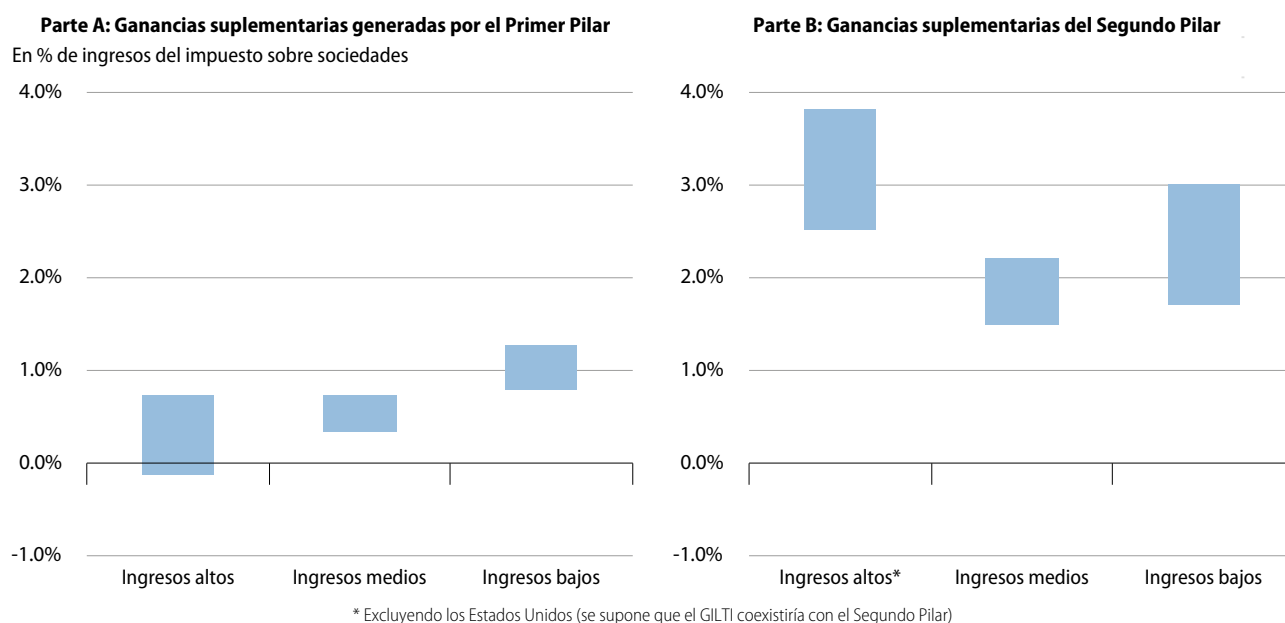
De hecho, el Segundo Pilar reduciría las diferencias de tasas imponibles efectivas entre jurisdicciones, que son una de las causas principales de traslado de beneficios. De este modo, las EMN se verían menos motivadas a desplazar sus beneficios a jurisdicciones de baja fiscalidad. Probablemente, reanalizarían sus estrategias de traslado de beneficios, y algunas valorarían que las ganancias proporcionadas por estos dispositivos ya no compensan los costes incurridos (financieros y de asesoría ligados a estos dispositivos, de reputación, etc.). Resulta difícil anticipar con precisión la medida en que la puesta en marcha del Segundo Pilar tendrá un efecto disuasorio en las prácticas de las empresas en cuanto a los traslados y la localización de los beneficios, ya que los dispositivos de traslado son muy complejos y específicos para cada una. No obstante, la reducción de estas prácticas debería contribuir significativamente a ganancias globales de ingresos fiscales resultantes del Segundo Pilar.

5. La combinación de utilidades, pérdidas e impuestos globales, más difícil de modelizar con los datos disponibles, proporcionaría menos ingresos fiscales que la combinación de utilidades, pérdidas e impuestos por jurisdicción para una tasa de imposición mínima dada, ya que autorizaría a los grupos de EMN a usar beneficios con alta imposición en ciertas jurisdicciones para compensar otros de imposición baja en otras jurisdicciones.

6. Así, el análisis de impacto económico parte del principio de que un grupo multinacional que solicita el beneficio de la exclusión debería proceder a un ajuste correlativo y proporcional de los impuestos comprendidos para el cálculo de la TIE. La otra opción (consistente en no realizar un ajuste correlativo y proporcional de los impuestos comprendidos) sería difícil de modelizar con los datos disponibles. Para más detalles véase el capítulo 3 del análisis de impacto económico.

Figura 2. Efecto estimado de las propuestas sobre ingresos fiscales, por grupos de jurisdicciones

Estimaciones basadas en supuestos ilustrativos sobre el diseño y los parámetros del Primer y el Segundo Pilar



Nota: Las estimaciones que figuran en esta figura se basan en los supuestos ilustrativos siguientes. Se supone que el Primer Pilar atañe únicamente a las empresas de los sectores ADS y CFB que superan un umbral de cifra de negocio global de 750 millones de euros, un porcentaje de umbral de rentabilidad del 10% (basado en la relación entre beneficios antes de impuestos y cifra de negocios), un porcentaje de reasignación del 20% y un umbral de cifra de negocio que activa el nexo de 1 millón EUR para el sector ADS y de 3 millones de euros para el sector CFB. El Segundo Pilar se basa sobre la idea de una tasa mínima de imposición del 12,5% con combinación de utilidades, pérdidas e impuestos por jurisdicción y una exclusión combinada del 10% por salarios y gastos de amortización. Se supone que el régimen GILTI en vigor en los Estados Unidos “coexistirá” con el Segundo Pilar. Por tanto, los Estados Unidos están excluidos de la Parte B de la figura para mejorar la comparabilidad de los resultados (aunque se incluyen en la Parte A). Las estimaciones por el Segundo Pilar tienen en cuenta las interacciones con el Primer Pilar, e integran las ganancias generadas por una reducción de las prácticas del traslado de beneficio por los grupos de EMN bajo el efecto de la aplicación del Segundo Pilar. Las estimaciones se presentan en forma de horquillas para reflejar la incertidumbre que rodea a los datos subyacentes y a la modelización. Los grupos de jurisdicciones (de ingresos altos, medios y bajos) se definen de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial. Los centros de inversión (jurisdicciones cuyo stock total de IDI de entrada es superior al 150% del PIB) no se incluyen en esta figura. Para más detalles véanse los capítulos 2 y 3 de la Evaluación del impacto económico.

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE.

Interacciones entre el Primer Pilar y el Segundo Pilar

El Primer Pilar y el Segundo Pilar interactuarían, en el sentido de que la aplicación simultánea de ambos tendría un efecto ligeramente diferente al que tendrían los dos de forma aislada. Suponiendo que el impuesto mínimo previsto por el Segundo Pilar se aplicara después de la reasignación resultante del Primer Pilar, el análisis de impacto económico sugiere que la interacción entre los dos minoraría las ganancias totales de ingresos con respecto al escenario en que no existe tal interacción. No obstante, el efecto cuantitativo de esta interacción sería bajo, según los supuestos considerados en este informe para el Primer y el Segundo Pilar

Efectos del Primer y el Segundo Pilar sobre los ingresos fiscales por grupos de jurisdicciones

Se estima que, en promedio, todas las jurisdicciones con ingresos elevados, medios y bajos resultarán beneficiadas de todas las ganancias de ingresos fiscales resultantes de la puesta en marcha de las propuestas (figura 2). El efecto sobre los ingresos sería relativamente bajo con el Primer Pilar, y mayor en el marco del Segundo Pilar. Según las estimaciones,

las ganancias de ingresos acumuladas generadas por los dos pilares serían globalmente similares, en porcentaje de ingresos actuales del IS, para las jurisdicciones de ingresos bajos, medios y elevados.

Las ganancias de ingresos estimadas resultantes de la aplicación del Primer Pilar suelen ser más sustanciales (en porcentaje de los ingresos actuales obtenidos del IS) entre las jurisdicciones de ingresos bajos y medios que entre las de ingresos elevados, ya que el beneficio residual que supuestamente se localiza en la actualidad en las jurisdicciones de ingresos bajos e intermedios es relativamente menor, con lo que obtendrían un claro provecho de la reasignación operada por el Primer Pilar.⁷ Estos resultados atañen exclusivamente al Importe A, aunque, según el diseño definitivo del Importe B, algunas jurisdicciones de ingresos bajos, en particular aquellas cuyas

7. El importe de los beneficios residuales asignados a las jurisdicciones con ingresos elevados por el Importe A podría aumentar, pero como estas jurisdicciones ya disponen de derechos de imposición sobre una fracción de los beneficios residuales grupos multinacionales comprendidos, verán reducidos estos derechos cuando se reasignen a otras jurisdicciones según el Importe A. En consecuencia, se estima que, en las jurisdicciones con ingresos elevados, las ganancias de ingresos fiscales generadas por el Importe A serán en conjunto más bajas que en las de ingresos bajos o medios.

administraciones fiscales tienen limitaciones en cuanto a su capacidad, también puedan ver aumentar sus ingresos fiscales. Ello se debe a que estas jurisdicciones señalan que encuentran dificultades para aplicar con eficacia las reglas existentes en materia de precios de transferencia, ya que algunas EMN reportan rendimientos bajos o negativos, en virtud de las actividades de distribución y comercialización de referencia en las jurisdicciones en cuestión.

Se estima que las ganancias de ingresos generadas por el Segundo Pilar serían significativas para todas las categorías de jurisdicciones presentadas en la figura 2. Éstas alcanzarían una importancia relativamente mayor entre las que tienen ingresos elevados, dado que los ingresos proporcionados por la regla de Inclusión de ingresos se devolverían a la jurisdicción de la empresa matriz última de los grupos multinacionales, que a menudo es una jurisdicción de ingresos altos. No obstante, las jurisdicciones de ingresos bajos podrían beneficiarse de ganancias significativas debido a la reducción de las prácticas de traslado de beneficios que se derivaría del Segundo Pilar. La regla de sujeción a imposición, que no se modeliza en este análisis por falta de datos suficientes, sería también una fuente de ingresos suplementarios para las jurisdicciones de ingresos bajos y medios, lo que les permitiría aplicar un impuesto adicional a una tasa mínima acordada para ciertas transacciones entre partes relacionadas sujetas a una tasa nominal de imposición baja en la jurisdicción de residencia.

Además, el Segundo Pilar limitaría la competencia librada entre las jurisdicciones para atraerse las actividades de las EMN mediante incentivos fiscales especiales

(p. ej., exoneración de impuestos), lo cual procuraría ingresos fiscales suplementarios a las jurisdicciones de menores ingresos. De hecho, con frecuencia estas jurisdicciones no están en posición de fuerza frente a las EMN que buscan invertir, lo que puede conducir a ofrecer tasas de imposición muy bajas. El Segundo Pilar podría permitir que estas jurisdicciones aplicaran al menos la tasa mínima de imposición. Las posibles ganancias derivadas no se incluyen en las estimaciones de la figura 2.

En esta figura 2 se omiten también los resultados referentes a los centros de inversión,⁸ dado que suelen acompañarse de un grado mayor de incertidumbre que otros resultados, y porque los centros de inversión constituyen un grupo de jurisdicciones relativamente heterogéneo. Estos resultados se analizan en el capítulo 2 (Primer Pilar) y el capítulo 3 (Segundo Pilar) de la Evaluación del impacto económico. En general, los centros de inversión tenderían a ver reducirse su base imponible por el Primer Pilar. Experimentarían una pérdida de ingresos fiscales cuya magnitud dependería de la tasa de imposición efectiva aplicada al beneficio residual de las EMN localizadas actualmente en su territorio. Dado que esta tasa es a veces nula, algunos centros de inversión perderían una parte de su base imponible, sin merma no obstante de ingresos fiscales. Al frenar las prácticas de traslado de beneficios, para numerosos centros de inversión el Segundo Pilar conllevaría una reducción de

8. En la Evaluación del impacto económico, los centros de inversión designan las jurisdicciones cuyo stock total de IDI de entrada es superior al 150% del PIB. Muchos de ellos aplican una tasa legal y/o efectiva de imposición de los beneficios de sociedades relativamente baja. Los grupos de jurisdicciones analizados en el informe (jurisdicciones con ingresos elevados, medios y bajos) excluyen los centros de inversión.



su base imponible (ya que no recibirían tantos beneficios transferidos tras la puesta en marcha del Segundo Pilar).

Aun así, numerosos centros de inversión podrían percibir importantes ingresos fiscales suplementarios por el Segundo Pilar, sobre todo si deciden incrementar la tasa efectiva de imposición que grava los beneficios localizados en su territorio si esta tasa es actualmente inferior a la mínima. Resulta difícil prever cuál será la respuesta de algunos de los Estados afectados, ya que dependerá de una serie de consideraciones estratégicas, y podrán verse influidas por el diseño exacto del Segundo Pilar. Esta cuestión se analiza más en detalle en el capítulo 3 de la Evaluación del impacto económico, que examina también las posibles implicaciones de escenarios simplificados en el efecto de estos aumentos de las tasas de imposición en las ganancias de ingresos en los diferentes grupos de jurisdicciones

Efectos del Primer y el Segundo Pilar sobre los ingresos fiscales en las jurisdicciones

Las estimaciones de impacto del Primer y el Segundo Pilar sobre los ingresos fiscales en las distintas jurisdicciones fueron comunicadas por la Secretaría de la OCDE a la mayoría de los miembros del Marco Inclusivo de forma bilateral y confidencial. La Secretaría de la OCDE transmitió estimaciones a más de 115 jurisdicciones que lo solicitaron. Luego de consultas en profundidad con los miembros del Marco Inclusivo no pudo alcanzarse ningún consenso acerca de la oportunidad de hacer públicas las estimaciones propias de las jurisdicciones en el marco de la Evaluación del impacto económico. Teniendo en cuenta la falta de consenso, la evaluación de impacto económico no contiene estimaciones concretas para las jurisdicciones. Una vez comunicadas estas estimaciones a los miembros del Marco Inclusivo de forma bilateral y confidencial, cada jurisdicción recibió exclusivamente las estimaciones que la afectan.

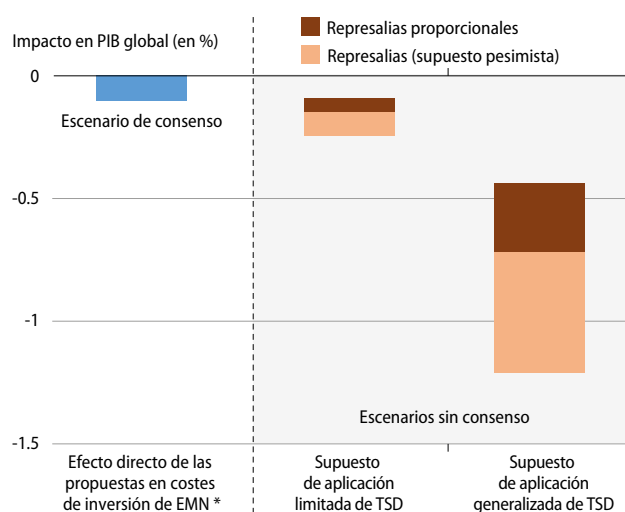
Los resultados se difundieron en forma de herramientas de estimación de los ingresos fiscales. Estas herramientas permiten a las jurisdicciones analizar el efecto estimativo sobre sus ingresos fiscales de un conjunto de parámetros posibles para el Primer Pilar y el Segundo Pilar (porcentaje de umbral de rentabilidad para el Primer Pilar, tasa mínima de imposición para el Segundo Pilar, etc.) con el fin de arrojar luz en los debates del Marco Inclusivo. Las versiones preliminares de las herramientas relativas al Primer y al Segundo Pilar se difundieron respectivamente en octubre de 2019 y en febrero de 2020. Posteriormente, en junio y julio de 2020 se pusieron a disposición versiones mejoradas y actualizadas, que tienen en cuenta los avances en el diseño de las propuestas, mejoras a los datos de base y a la metodología y los comentarios relativos a las herramientas y los resultados anteriores formulados por los responsables de los países miembros del Marco Inclusivo.

EFFECTO DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA INVERSIÓN Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Las propuestas influirían en la inversión, la innovación y la actividad económica de las EMN por diferentes canales. Al aumentar los ingresos fiscales, las propuestas incrementarían los costes de inversión (después de impuestos) para las EMN afectadas, lo que constituye el canal más directo. El efecto en la inversión y en la actividad sería negativo, aun cuando su amplitud esté relativamente limitada: menos del 0,1% del PIB a medio y largo plazo (pueden encontrarse informaciones más precisas sobre este aspecto en el capítulo 4 de la Evaluación del impacto económico).

Este efecto ligeramente negativo podría estar compensado, en parte o en su totalidad, por otros canales menos cuantificables, y aun así importantes. De este modo, las propuestas a reforzar la seguridad jurídica en materia fiscal repercutirían de diversas formas en los costes de

Figura 3. Efecto estimado en el PIB global en escenarios simplificados



* Las propuestas tendrían también impactos positivos en el PIB por canales indirectos (especialmente en forma de una mejora de la seguridad jurídica en materia fiscal, de una menor necesidad de aumentar otros impuestos que tienen efectos de distorsión) que en esta figura no se han cifrado.

Nota: La estimación correspondiente al escenario de consenso tiene en cuenta únicamente el efecto directo de las propuestas en los costes de inversión después de impuestos de las EMN, sus repercusiones sobre la inversión de las EMN y, en definitiva, sobre el PIB. El intervalo refleja la incertidumbre que rodea a la sensibilidad al impuesto de las EMN afectadas, así como saber si un descenso de la inversión en una jurisdicción en que aumentan los costes de inversión después impuestos se traduciría o no en un alza de la inversión en otras jurisdicciones (traslado parcial de la inversión). En ausencia de consenso se contemplan dos casos posibles: (i) una aplicación limitada de la tasa sobre los servicios digitales (TSD), en la que se supone que las jurisdicciones sujetas actualmente a una investigación en los Estados Unidos en virtud de la sección 301 instauran una TSD, los Estados Unidos responden imponiendo derechos de aduana, y estas jurisdicciones reaccionan a su vez mediante la aplicación de aranceles; (ii) una aplicación generalizada de la TSD, en la que todas las jurisdicciones, salvo los Estados Unidos, China y Hong Kong (China) introducen una TSD, lo que suscita reacciones análogas al escenario anterior. En ambos casos, los márgenes de incertidumbre corresponden al intervalo de resultados de los escenarios que implican TSD del 3% al 5% y factores de represalias de 1 ("proporcional") a 5 veces ("supuesto más pesimista"). Para más detalles véase el capítulo 4 de la Evaluación del impacto económico.

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE.

cumplimiento y administración, mejorarían la eficiencia en la distribución global del capital y reducirían la necesidad de movilizar ingresos aplicando otras medidas fiscales (con un efecto de distorsión potencialmente mayor), como se explica más adelante.

A los efectos del presente análisis, el escenario de consenso, basado en la hipótesis de una adopción del Primer y el Segundo Pilar por el Marco Inclusivo, supone la retirada de las tasas existentes sobre los servicios digitales (TSD), así como el compromiso de abstenerse de introducir estas medidas en el futuro. En sentido contrario, la ausencia de solución basada en un consenso conduciría, probablemente, a una multiplicación de las medidas fiscales unilaterales no coordinadas (por ejemplo, en cuanto a TSD), lo que conllevaría un aumento de la frecuencia de controversias comerciales y fiscales perjudiciales. La seguridad jurídica se vería mermada y la inversión, desincentivada, con efectos negativos en el PIB global que podrían sobrepasar con mucho, el efecto directo de la reforma en los costes de inversión, en particular en un escenario que implica una adopción generalizada de TSD y un factor de represalias comerciales de hasta cinco veces, en el peor de los casos (figura 3).

Efecto directo de las propuestas en los costes de inversión

Al aumentar los ingresos fiscales sobre los beneficios de ciertas EMN, las propuestas incrementarían la tasa efectiva impositiva sobre sus inversiones, y por tanto, los costes de inversión después de impuestos. Según los supuestos

ilustrativos sobre los parámetros del Primer y el Segundo Pilar, se estima que la tasa *media* efectiva impositiva (tasa media del impuesto aplicada a los beneficios generados por un nuevo proyecto de inversión) que grava un proyecto de inversión tipo por parte de una EMN aumentaría aproximadamente en 0,3 puntos porcentuales en promedio. La tasa *marginal* efectiva de imposición (del impuesto aplicado a los beneficios generados por un aumento *marginal* del alcance de un proyecto de inversión existente) se elevaría en torno a 1,3 puntos porcentuales en *promedio* (véase el capítulo 4 de la Evaluación del impacto económico, y Hanappi y González Cabral [2020]). Estos aumentos estimados son mínimos en comparación con el valor promedio actual de las tasas medias y marginales impositivas de las inversiones efectuadas por EMN (respectivamente, en torno al 24% y al 25%). Aparecerían principalmente como consecuencia de la aplicación del Segundo Pilar, ya que el Segundo Pilar tendría efectos mayores que el Primer Pilar sobre los ingresos fiscales.

Este pequeño aumento de los costes de inversión influiría de manera relativamente limitada en la inversión de las empresas a escala global. De hecho, las empresas más afectadas por los costes suplementarios serían multinacionales relativamente grandes y de alta rentabilidad. Se estima que estas empresas tienen menor sensibilidad a los impuestos sobre los beneficios en sus decisiones de inversión que las menos rentables, como se verá más en detalle en el capítulo 4 de la Evaluación del impacto económico, y en Millot et al. (2020). Por ejemplo, se constata que las EMN con una tasa de rentabilidad superior



al 10% son la mitad de sensibles a los impuestos que aquellas cuya tasa de rentabilidad está comprendida entre el 0% y el 10%. Esta menor sensibilidad puede reflejar que las empresas más rentables afrontan menores restricciones de financiación, y están también más inclinadas a aprovecharse de “rentas” económicas (ligadas a su poder de mercado).⁹ Se estima que, normalmente, las tasas sobre las rentas tienen un efecto menor en la inversión que las “clásicas” que actúan sobre los beneficios.

En consecuencia, el efecto negativo de este aumento de los costes de inversión sobre la actividad económica sería muy modesto: menos del 0,1% del PIB a mediano y largo plazo. También podría ser inferior, dado que algunos grupos multinacionales que reducen sus inversiones en las jurisdicciones donde aumentan los costes de las inversiones podrían optar por invertir en otras jurisdicciones. De hecho, las propuestas favorecerían el traslado de algunas inversiones, cuyos costes aumentarían más en las jurisdicciones que aplican actualmente tasas efectivas de imposición bajas (p. ej., inferiores a la tasa mínima

que se fijaría en el Segundo Pilar). La inversión realizada en estas jurisdicciones podría verse muy penalizada, con posibles efectos en cascada sobre la base imponible al IS y otras bases imponibles (p. ej., impuesto sobre la renta de las personas físicas), aun cuando este efecto negativo sobre la inversión podría reducirse si el Segundo Pilar prevé una exclusión formularia por actividades sustanciales, excluyendo del ámbito de las reglas GloBE un rendimiento fijo por las actividades de sustancia. En sentido contrario, las jurisdicciones en que las tasas de imposición son superiores a la tasa mínima no experimentarían pérdidas de inversión importantes, y podrían incluso beneficiarse de un aumento de las inversiones.

En resumen, al limitar las diferencias en los tipos impositivos efectivos de las distintas jurisdicciones, las propuestas tenderían a dar mayor importancia relativa a factores no fiscales, como las infraestructuras, los niveles de educación o los costes del trabajo, a la hora de elegir la localización de las inversiones de las EMN. De forma general, así se contribuiría a una distribución más eficiente de la inversión a escala global, en el sentido de que se aplicaría en mayor medida allí donde se obtuviera la mayor productividad económica, y no en las jurisdicciones que ofrecen el régimen más favorable de imposición de beneficios.

9. La menor sensibilidad puede estar relacionada también con estrategias de planificación fiscal, sobre las cuales las propuestas de reforma deberían tener además un efecto disuasorio.



Otros efectos de las propuestas sobre la inversión y la actividad económica

Más allá de su efecto directo sobre los costes de inversión, las propuestas repercutirían en las economías a través de otras vías. Ante todo, al aumentar los ingresos fiscales, las propuestas reducirían, al menos en cierto grado, la necesidad de los gobiernos de recurrir a otras medidas fiscales (posiblemente con mayor efecto distorsionador) o de reducir gastos con objeto de restaurar las finanzas públicas después la crisis del COVID-19. De este modo, sostendrían igualmente la movilización de recursos nacionales en las economías en desarrollo.

Las propuestas incrementarían globalmente los ingresos fiscales a través de su efecto directo (analizado en la sección anterior) y podrían movilizar ingresos adicionales a más largo plazo al reducir la intensidad de la competencia fiscal entre jurisdicciones. De hecho, la introducción de una tasa de imposición mínima restringiría las posibilidades de los poderes públicos para usar tasas legales del impuesto sobre sociedades muy bajas o regímenes preferentes excesivamente generosos para atraer la actividad y los beneficios de las EMN. De hecho, la puesta en marcha de una tasa de imposición mínima elevaría la tasa efectiva del impuesto sobre sociedades aplicada a las empresas multinacionales hasta una tasa mínima acordada. Es difícil anticipar con certeza todas las implicaciones de esta evolución sobre las decisiones futuras de los poderes públicos en materia fiscal y de bases imponibles, y las circunstancias futuras serán determinantes. No obstante, en el contexto de las limitaciones presupuestarias que se derivarán de la crisis del COVID-19, esta tasa mínima podría ralentizar, e incluso detener definitivamente, una parte de las prácticas de competencia fiscal agresiva observadas en las últimas décadas.

Reducir la posibilidad de los Estados de ofrecer tasas de imposición muy bajas podría tener el efecto negativo de limitar en cierta medida su capacidad de recurrir a incentivos fiscales para alcanzar objetivos específicos de política pública, como promover actividades innovadoras o el desarrollo económico (p. ej., mediante incentivos a la inversión o a la I+D). Según el diseño y los parámetros teóricos del Primer y el Segundo Pilar analizados en la Evaluación del impacto económico, los gobiernos conservarían una gran libertad para perseguir estos objetivos mediante el sistema del impuesto sobre sociedades, sobre todo si el Segundo Pilar prevé una exclusión formularia por actividades sustanciales, que permitiría imponer más fácilmente tasas bajas a las actividades que impliquen una sustancia económica. Además, como se explica en el capítulo 4 de la Evaluación del impacto económico, la eficiencia de estos regímenes preferentes no siempre se ha establecido de forma sólida. Finalmente, los gobiernos mantendrían a su disposición

un conjunto de otros instrumentos de acción para promover sus objetivos, de manera que podrían adaptar fácilmente su arsenal de medidas, si fuera necesario, sin ver comprometida su capacidad de alcanzar estos objetivos.

Por tanto, parece improbable que la reforma tenga efectos perjudiciales para la innovación o la actividad económica por este canal.

Otro aspecto importante alude al impacto que podrían tener las propuestas en los costes de cumplimiento para las EMN y los costes de administración para los gobiernos. Este impacto es difícil de evaluar con precisión en esta fase, ya que dependerá del diseño preciso de las propuestas, y en particular de la amplitud de las medidas de simplificación adoptadas por el Marco Inclusivo en la arquitectura de las propuestas.

Las nuevas disposiciones fiscales previstas por los dos pilares endurecerán las obligaciones de información, con un coste asociado para las EMN y para los gobiernos (p. ej., en tiempo invertido y en necesidad de adaptar los procedimientos y los sistemas informáticos existentes). No obstante, este coste se verá atenuado por el hecho de que las EMN más pequeñas y menos rentables se situarán fuera del ámbito de aplicación de las propuestas, así como por la inclusión opcional en el diseño definitivo de las propuestas de mecanismos eficientes, como sistemas de administración simplificados y centralizados. Además, algunas disposiciones del Primer Pilar (Importe B y aspecto relativo a la seguridad jurídica en materia fiscal) reducirían los costes administrativos y de cumplimiento al simplificar el tratamiento fiscal de ciertas funciones comerciales, y al prevenir controversias fiscales. También es importante subrayar que, en ausencia de solución basada en un consenso, los costes de cumplimiento aumentarían probablemente para las empresas, dado que la multiplicación de medidas fiscales unilaterales abocaría probablemente a un sistema fiscal internacional más fragmentado y menos coherente, conjugado con un aumento de la frecuencia de las controversias comerciales y fiscales.

El impacto económico de las propuestas también dependería de quien soporte la repercusión económica de los impuestos suplementarios. En teoría, el coste de los impuestos suplementarios podría recaer en último término en los accionistas de las EMN (con disminución de los dividendos), en los trabajadores (disminución de sueldos) o en los consumidores (alza de precios). En la práctica, la carga podría dividirse entre estas tres categorías en proporciones que dependerán de la situación de cada empresa, como se analiza más en detalle en el capítulo 4 de la Evaluación del impacto económico.

Por último, las propuestas podrían afectar también a la dinámica de la competencia entre empresas. Al aumentar los impuestos sobre las grandes EMN rentables y que transfieren

beneficios, las propuestas contribuirían probablemente a crear reglas de juego más equitativas entre estas y las otras EMN (p. ej., más pequeñas y que no realizan traslado de beneficios), así como en las que no son EMN. Así, contribuirían a atenuar la tendencia actual a la concentración del mercado, sobre todo en los mercados digitales, lo que puede ser perjudicial para el bienestar de los consumidores, la inversión y la innovación. De hecho, los datos preliminares muestran que las EMN que trasladan beneficios utilizan ahorros de impuestos para competir con sus rivales.

Impacto de la falta de consenso en la economía global

Los efectos esperados de las propuestas deben compararse con las consecuencias de un escenario alternativo, en el que la comunidad internacional no se aviniera a negociar una solución multilateral basada en el consenso. Aunque incierta, es probable que la naturaleza de este escenario alternativo fuera diferente de una situación de *statu quo*. De hecho, en estos últimos años se ha asistido a una multiplicación de los controversias fiscales y comerciales, ya que diversas jurisdicciones han tomado medidas unilaterales para abordar los desafíos derivados de la digitalización de la economía (p. ej., adoptando TSD o disposiciones similares). Así, en junio de 2020, los Estados Unidos anunciaron la aplicación de aranceles en represalia por el equivalente de 1.300 millones de dólares de productos franceses, en virtud del apartado 301 de la Trade Act estadounidense, y el inicio de varias investigaciones adicionales basadas en este mismo apartado.

Si no se alcanza un consenso para una solución multilateral es probable que las controversias fiscales y comerciales se intensifiquen. De hecho, aparte de las jurisdicciones que ya han anunciado la adopción de TSD, otras que plantean aplicarlo indican que se abstendrían si pudiera negociarse una solución multilateral consensuada. A falta de acuerdo, probablemente optarían por introducir TSD, lo que no haría sino agravar las tensiones comerciales relacionadas con estas tasas. Varias investigaciones recientes confirman que la incertidumbre fiscal es una preocupación de primer orden para las EMN y que el sentimiento de incertidumbre ha aumentado en los últimos años. Una solución consensuada, en la cual la evaluación de impacto económico implicaría supuestamente la supresión de las TSD existentes, así como el compromiso por los países de abstenerse de introducir en el futuro tales medidas, debería reforzar la seguridad jurídica en materia fiscal, con respecto a un escenario alternativo caracterizado por la ausencia de acuerdo multilateral.

La proliferación de las TSD provocaría ineficiencia económica. Al asemejarse más a tasas sobre la cifra de negocio que a un impuesto sobre sociedades, es más probable que las TSD den lugar a casos de doble imposición. Además, al contrario de lo que sucede con los impuestos sobre los beneficios, afectarían también a las empresas

deficitarias, un resultado dañino en el contexto de recesión económica derivada de la crisis del COVID-19.

Estas carencias, unidas a la creciente incertidumbre fiscal y probables controversias comerciales y fiscales, penalizarían la inversión y la actividad económica. La amplitud de estos efectos perjudiciales dependería especialmente del número de jurisdicciones que adoptarían TSD, del diseño y de la tasa de estas TSD y del alcance de las medidas tarifarias de represalias y de la reacción de las jurisdicciones objeto de estos aranceles. Según escenarios simplificados basados en una aplicación 'restringida' de las TSD (limitada a las jurisdicciones actualmente objeto de la investigación en los Estados Unidos según la sección 301), el efecto negativo sobre el PIB global podría verse comprometido entre el -0,1% y -0,2%. En escenarios con una aplicación de TSD a mayor escala, el efecto negativo sobre el PIB global alcanzaría del -0,4% al -1,2%. El extremo superior de este rango corresponde al escenario basado en represalias comerciales proporcionales. El inferior corresponde al escenario más desfavorable, en el que las medidas de represalia tienen una magnitud hasta cinco veces mayor que las medidas proporcionales. En la mayoría de los casos, las repercusiones en el PIB serían mucho más graves que el efecto directo del Primer y el Segundo Pilar en los costes de inversión (véase figura 3).

CONCLUSIONES Y PRINCIPALES PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL COVID-19

En conjunto, el análisis concluye que una solución multilateral de consenso que afecte al Primer y al Segundo Pilar, proporcionaría importantes ingresos fiscales suplementarios a la mayoría de las jurisdicciones. Además, llevaría a un entorno más favorable a la inversión y al crecimiento que en ausencia de acuerdo entre los miembros del Marco Inclusivo, mientras que sus efectos en los costes de cumplimiento y administración dependerían del diseño preciso del Primer y el Segundo Pilar.

En un planteamiento más amplio, el análisis apunta a que una solución multilateral de consenso que asocie el Primer y el Segundo Pilar, podría generar ventajas significativas para el sistema fiscal internacional. Adaptaría el sistema internacional de imposición de las sociedades a la era digital garantizando que la distribución de los derechos de imposición de los beneficios comerciales ya no está dictada solo por el criterio de presencia física. Favorecería el establecimiento de reglas de juego más equitativas entre las EMN con alto componente digital e intensivas en activos intangibles y las demás, y promovería la eficacia en la distribución global del capital. Las propuestas mejorarían probablemente la seguridad jurídica en materia fiscal, sobre todo en cuanto a la adopción de medidas fiscales unilaterales y a la escalada de controversias comerciales y fiscales, que probablemente surgirían de no alcanzarse una solución

Cuadro 2: Implicaciones de la crisis del COVID-19 para el impacto de las propuestas

La crisis de la COVID-19 afectará a las empresas, a las economías y los gobiernos de tal manera que el efecto esperado de las propuestas podría verse modificado, principalmente a corto plazo, pero también a largo plazo. Las consecuencias finales de la crisis del COVID-19 aún no se conocen bien, pero cabe anticipar ya algunas repercusiones probables.

A corto plazo, la crisis económica tiene un peso negativo importante en la rentabilidad de la mayoría de las EMN, debido al descenso de la demanda de los consumidores y a las dificultades de producción (p. ej., por confinamiento de los trabajadores, restricciones de los desplazamientos, alteraciones en la cadena de suministro). Algunas empresas constituyen excepciones, sobre todo las EMN de alto componente digital que aprovechan el uso creciente de las tecnologías digitales.

En general, la degradación de la rentabilidad de las EMN reducirá el importe del beneficio residual que puede reasignarse según el Primer Pilar, ya que habrá menos EMN capaces de alcanzar el porcentaje de umbral de rentabilidad. Como consecuencia de ello, se reducirá también globalmente el importe de los beneficios sujetos a baja fiscalidad y las ganancias de ingresos obtenidos por el Segundo Pilar. Estos efectos deberían atenuarse en gran medida con el tiempo, cuando se recuperen tanto las economías como los beneficios de las EMN. La fecha en la que se recuperarán las ganancias esperadas de ingresos de las propuestas por el Primer y el Segundo Pilar dependerá de la forma y la rapidez de la recuperación económica, y también del diseño de las disposiciones opcionales sobre amortización de pérdidas hacia

delante según los dos pilares, ya que las EMN que sufran pérdidas durante la crisis podrían usar estas provisiones para compensar impuestos exigibles en el futuro.

La crisis ha acelerado la tendencia a la transformación digital de la economía. Esta aceleración aumentará la importancia relativa de los servicios digitales automatizados (ADS) en el ámbito de aplicación del Primer Pilar, como se contempla en la Evaluación del impacto económico. En 2016, los ADS representaban en torno a la quinta parte del beneficio residual de las EMN comprendidas, según el ámbito contemplado para el Primer Pilar. Esta parte se situaba ya en una trayectoria de crecimiento rápido antes de la crisis. Por ejemplo, en 2019, el beneficio residual de los 10 mayores grupos de EMN en los sectores ADS era superior al 30% de su valor de 2016. Sabiendo, además, que las EMN que dependen principalmente de activos intangibles y cuyo modelo de negocios comporta un alto componente digital tienen en general más posibilidades de trasladar beneficios a países de baja fiscalidad que otras EMN, la aceleración de la digitalización podría también amplificar los efectos del Segundo Pilar en los ingresos fiscales.

Por último, la crisis podría desencadenar o acelerar otras transformaciones económicas estructurales, especialmente en lo relativo a los cambios en la estructura sectorial de las economías, la organización de las cadenas de valor globales y la dinámica de competencia de las empresas. Es difícil anticipar con solidez cuál será la naturaleza y la amplitud de estos cambios, pero tales factores podrían influir en los efectos a largo plazo de las propuestas

consensuada. También frenarían el traslado de beneficios y limitarían la competencia fiscal, lo que contribuiría a dar respuesta a las necesidades de ingresos fiscales de los estados, sobre todo en un momento en que se esfuerzan en reconstruir sus economías tras la crisis del COVID-19. Finalmente, las propuestas contribuirían a la viabilidad a largo plazo del sistema, ya que la importancia de la transformación digital y los activos intangibles no harán sino intensificarse en las próximas décadas.

En el estado actual no se conoce la dimensión exacta de las consecuencias de la pandemia del COVID-19. El análisis presentado en la Evaluación del impacto económico se basa en datos anteriores a esta crisis. Sus principales mensajes deberían mantener su vigencia en el entorno post-COVID-19, con algunos matices que se abordan en el cuadro 2. En el futuro, la crisis del COVID-19 probablemente reforzará la urgencia de encontrar soluciones a los desafíos fiscales planteados por la digitalización de la economía, por tres motivos principales:

1. Esta crisis está acelerando la transformación digital de la economía, cuyos retos se han hecho aún más patentes.

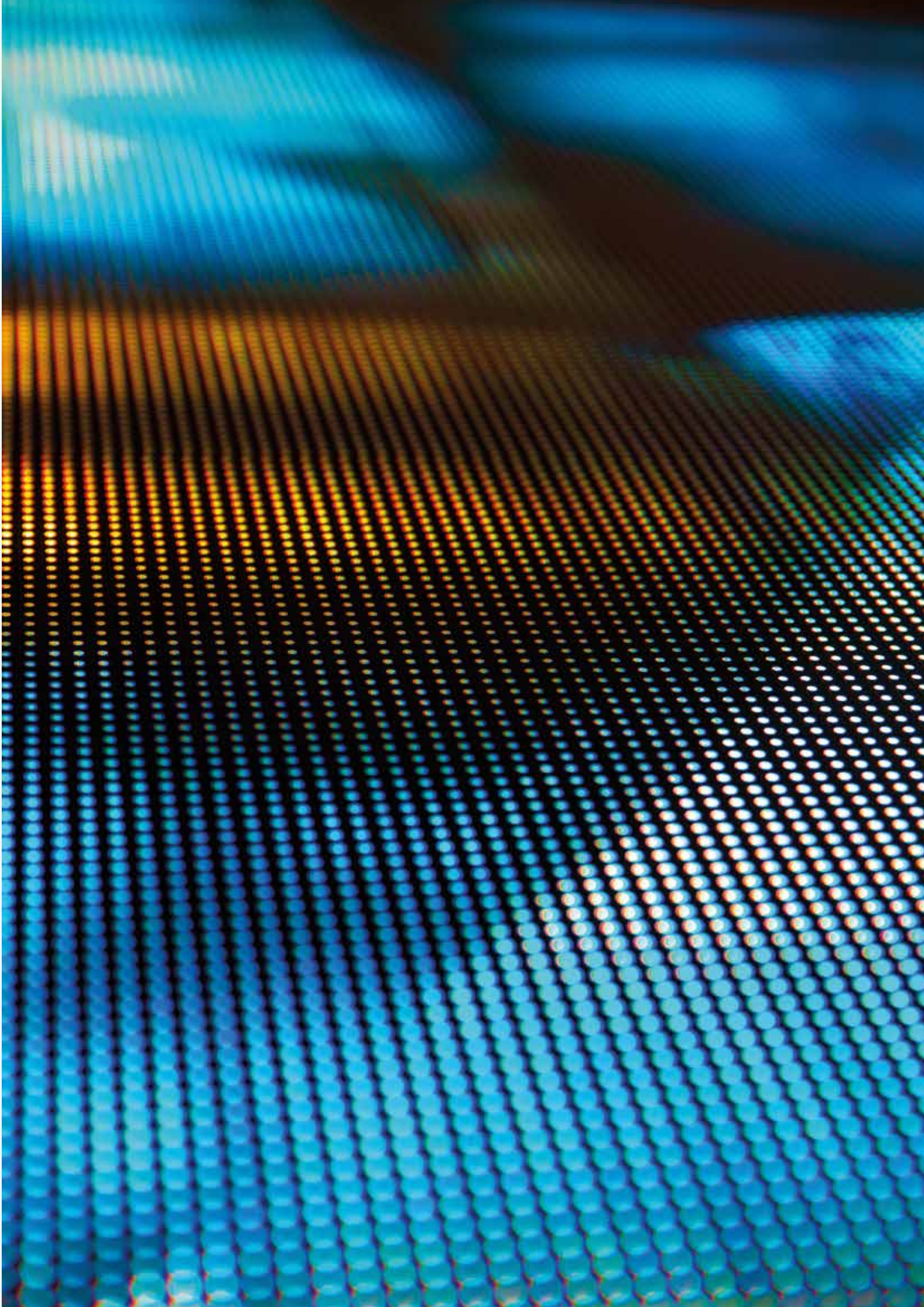
2. La crisis provocará un deterioro muy importante de las finanzas públicas en la mayoría de los países, lo que llevará a preguntarse sobre cuáles deberán ser los medios para movilizar ingresos fiscales una vez que la recuperación post crisis esté sólidamente encaminada.

3. Numerosas empresas están recibiendo apoyo público durante la crisis, y muchos miembros de la sociedad se verán instados a aumentar sus contribuciones al esfuerzo colectivo y a hacer sacrificios, en un contexto de crisis, siendo probable que la tolerancia ante la planificación fiscal agresiva por parte de las EMN sea incluso menor que antes de esa crisis.

Todo lo anterior apunta a que, en ausencia de una solución basada en el consenso, las medidas fiscales unilaterales y descoordinadas serían todavía más probables que en el contexto previo a la crisis. A su vez, los efectos negativos de las controversias fiscales y comerciales degradarían la inversión y la actividad en un momento en el que la economía global está extremadamente frágil debido a la crisis, lo que podría agravar los efectos negativos de la misma y levantar un obstáculo a las perspectivas de recuperación.

BIBLIOGRAFÍA

- Hanappi, T. and A. González Cabral (2020), “The impact of the pillar one and pillar two proposals on MNE’s investment costs : An analysis using forward-looking effective tax rates”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 50, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b0876dcf-en>.
- Millot, V. et al. (2020), “Corporate Taxation and Investment of Multinational Firms: Evidence from Firm-Level Data”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 51, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9c6f9f2e-en>.
- OECD (2020), *Corporate Tax Statistics*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/beps/corporate-tax-statistics-database.htm>.
- OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (2020), *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – January 2020*, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>.
- OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>.
- OECD (2020), *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 (2020), *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/G20 Inclusive Framework on BEPS (2019), *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.pdf>.
- OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264293083-en>.
- 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://doi.org/10.1787/9789264241046-en>.





Para más información:



ctp.beps@oecd.org



www.oecd.org/tax/beps



[@OECDtax](https://twitter.com/OECDtax)

