

EL INFORME PAÍS POR PAÍS

M.^a Concepción Burgos García

*Doctora en Economía y Administración de Empresas
Decana de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales.
UDIMA*

Ubaldo González de Frutos

Inspector de Hacienda del Estado

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: doña Ana María MARTÍNEZ PINA, don Hilario ALBARRACÍN SANTA CRUZ, don Manuel GAGO ARECES, doña Susana GAGO RODRÍGUEZ y don Manuel VILLASALERO DÍAZ.

EXTRACTO

La última adición a las obligaciones de suministro de información por las multinacionales es el Informe País por País (IPPP). Con la aplicación del nuevo RIS el IPPP será exigible, ya para los ejercicios iniciados durante 2016, a las multinacionales cuyo grupo facture más de 750 millones. El IPPP recopila, desglosándolas por países, ciertas magnitudes que van a hacer más evidente la deslocalización de beneficios hacia territorios de baja tributación. Este IPPP será exigible también como mínimo en los países de la OCDE y del G20, con formato y condiciones similares acordes con la Acción 13 del Plan BEPS de la OCDE y el G20.

Con ciertas variaciones, una obligación similar existía ya en Europa desde 2015 para las entidades de crédito y existirá en breve para las de la industria extractiva y de explotación de bosques primarios. Además, la Propuesta de Directiva de 28 de enero de 2016 prevé que el IPPP se extienda a todas las multinacionales europeas, en consonancia con la Acción 13 de BEPS.

Examinamos aquí el origen y significado del IPPP, sus virtudes y limitaciones y las perspectivas evolutivas de este estado informativo. El IPPP es un avance histórico que ha de alterar los planteamientos convencionales del IASB porque, transformado en estado contable, ayudaría a los inversores a evaluar el riesgo país, a la Hacienda a mejor estimar el riesgo fiscal y a la sociedad a exigir mejor la RSC.

Palabras claves: Informe País por País, fiscalidad, precios de transferencia, Impuesto sobre Sociedades y NIC.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

COUNTRY-BY-COUNTRY REPORTING

M.^a Concepción Burgos García

Ubaldo González de Frutos

ABSTRACT

The most recent addition to reporting obligations by MNEs is Country-by-Country Reporting (CBCR). Applicable to fiscal years beginning already in 2016, CBCR is applicable to MNEs with a turnover over 750 Million Euro. It includes a series of data, allocated by countries, which shall reveal structures for profit shifting towards low tax jurisdictions. A similar CBCR regime is applicable in OECD and G20 countries at least, following the same conditions and template as approved by Action 13 of the BEPS Project.

With some differences, a similar obligation was applicable in Europe since 2015 for financial entities and shortly there will be another one for extractive industries and loggers of primary forests. Moreover, the proposed Directive published 20 28 January 2016 promotes an extension of CBCR to all members of the European Union following the BEPS template.

This paper examines the origin and significance of CBCR, its highlights and limitations, as well as the potential future developments of this report as an international accounting standard. CBCR is a historical advance with the potential to change the views of the IASB because, transformed into a fully developed accounting standard, would help investors assess country risks, revenue authorities better estimate tax risks, and the society at large hold companies accountable in a more effective SCR environment.

Keywords: Country-by-Country Reporting, taxation, transfer pricing, Corporate Tax and IAS.

Sumario

1. Introducción
2. El IPPP: Concepto y clases
3. Finalidades del IPPP
 - 3.1. El IPPP para los inversores: Análisis del riesgo-país
 - 3.2. El IPPP para las administraciones: Evaluación del riesgo fiscal
 - 3.3. La función social del IPPP
 - 3.4. El valor de la transparencia en los países ricos en recursos naturales
4. Historia del IPPP
 - 4.1. *Publish What You Pay* (PWYP)
 - 4.2. La iniciativa de transparencia en la industria extractiva
 - 4.3. Comunicación de la Comisión sobre Buena Gobernanza Fiscal
 - 4.4. Proyecto de norma sobre la industria extractiva por el IASB
 - 4.5. La Ley Dodd-Frank y la transparencia en la industria extractiva
 - 4.6. La respuesta de la UE
 - 4.7. La Directiva Contable sobre Declaración de Pagos a los Gobiernos por las Industrias Extractivas y Forestales
 - 4.8. La Directiva de Solvencia de 2013 y la Ley 10/2014 de Ordenación y Solvencia de las Entidades de Crédito
5. El IPPP como documento fiscal: La Acción 13 de BEPS y el RIS
 - 5.1. La Acción 13 del Plan BEPS
 - 5.2. Nuevo Reglamento del Impuesto sobre Sociedades
6. El IPPP como documento contable
7. IPPP y precios de transferencia
8. Expectativas de desarrollo futuro del IPPP
9. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Examina este artículo la última novedad en las obligaciones contables de las multinacionales, el informe país por país (IPPP)¹. Regulado en España en el artículo 14 del nuevo Reglamento del Impuesto sobre Sociedades (RIS)², la presentación de este informe es exigible para ejercicios iniciados a partir de 2016 para multinacionales con matriz residente en España cuando el grupo facture más de 750 millones de euros al año y para las filiales residentes que estén en los casos previstos en el artículo 13.1³. Se trata de un documento que recopila, desglosándolas por países, determinadas magnitudes financieras (ingresos brutos, resultados antes de impuestos, impuestos devengados y satisfechos, capital y fondos propios, y activos materiales e inmobiliarios), no financieras (plantilla media, listado de entidades y actividades), así como otra información relevante. Esta obligación no es exclusiva de España; será exigible como mínimo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del G20 con un formato y condiciones muy similares porque se ha de ajustar al informe de la Acción 13 de BEPS⁴.

Con algunas variaciones, una obligación similar de desglosar datos por países existe a nivel europeo desde 2015 para las entidades de crédito, en virtud de la Directiva de Acceso y Supervisión Prudencial de Actividades Crediticias y Empresas de Inversión⁵, y existirá para las entidades de la industria extractiva y de explotación de bosques primarios cuando queden transpuestas las Directivas Contable⁶ y de Transparencia Contable⁷. Además, la Unión Europea (UE) ya ha publicado la Propuesta de Directiva que modifica la de Asistencia Mutua para el intercambio automático de los IPPP⁸.

¹ *Country-by-country reporting* en inglés.

² Real Decreto 634/2015, de 10 de julio.

³ Este artículo contiene un regla de cierre, incluyendo entidades no residentes que hayan sido designadas para presentar el IPPP, filiales de matrices residentes en países donde no exista la obligación de presentar IPPP, o bien donde, existiendo, no se haya celebrado un acuerdo para el intercambio de la información, o bien, existiendo tal instrumento, no se cumpla.

⁴ OCDE. *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (en línea). París, OECD Publishing, 2014. 49 págs. ISBN 978-92-64-20780-6. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es> (consulta 25 de enero de 2016).

⁵ Directiva 2013/36/UE, artículo 89: «Informes por país», transpuesto en la legislación española en el artículo 87 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, sobre Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito.

⁶ Directiva 2013/34/UE, artículo 44: Informe consolidado sobre pagos efectuados a las Administraciones públicas.

⁷ Directiva 2013/50/UE, artículo 6: Informe sobre pagos realizados a las Administraciones Públicas.

⁸ Propuesta de Directiva del Consejo COM(2016)25 final, publicada el 28 de enero de 2016.

Por consiguiente, el IPPP, cuya idea surgió hace una década, parece que está aquí para quedarse y, transformado ya en una obligación legal y reglamentaria, es el momento de analizar cómo se ha gestado, para comprender sus virtudes y limitaciones, cuál es su finalidad, para facilitar su cumplimiento, cuál es su relación con las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y, finalmente, cuáles son las perspectivas evolutivas de este estado informativo, toda vez que ni la OCDE ni la UE consideran que haya concluido el proceso de discusión de este estándar internacional.

El artículo se estructura en nueve apartados: tras la introducción (i) examinamos el concepto y clases del IPPP (ii), para abordar luego su relevancia como informe contable, tanto para los proveedores de financiación –accionistas y acreedores– como para otros interesados en la información contable (iii). Echaremos la vista atrás para repasar la evolución histórica de esta idea, desde la campaña *Publish What You Pay* lanzada por una serie de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en 2002 al Plan de Acción BEPS de la OCDE, pasando por la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE), la Ley Dodd-Frank en Estados Unidos, los proyectos de normas contables del IASB y las directivas de la UE (iv). Nos detendremos en el alcance del IPPP como declaración fiscal (v) y sus posibilidades como documento contable (vi), en la relación del IPPP con las normas sobre precios de transferencia, que convierten a este estado financiero en algo más que un mero reflejo de datos, siendo razonable que pueda condicionar las decisiones sobre la política de distribución de los beneficios entre las entidades integrantes del grupo (vii), así como en las expectativas de desarrollo futuro de este estándar (viii). Finalmente, aportamos nuestras conclusiones (ix).

2. EL IPPP: CONCEPTO Y CLASES

El IPPP es, para MURPHY⁹, una idea muy simple. Se trata de que las multinacionales publiquen, como parte de sus cuentas anuales y para todas las jurisdicciones donde operen, una cuenta de pérdidas y ganancias y un balance simplificado, así como información sobre sus flujos de caja. Es un complemento perfecto a las cuentas consolidadas, pues mientras estas recogen las actividades de todo el grupo de compañías integradas en una multinacional en unos únicos estados financieros, lo que permite a los inversores y a otros usuarios de la contabilidad comprender la posición del grupo en su conjunto y su rentabilidad al presentar una visión unitaria de la empresa, el IPPP la desagrega por territorios. No es, por consiguiente, un sustituto para las cuentas consolidadas sino más bien un complemento.

El IPPP se introdujo primero en la legislación europea sectorial, empezando por las multinacionales financieras¹⁰ y posteriormente por las que se dedican a la industria extractiva¹¹. Además,

⁹ MURPHY, R.: *Country-by-country reporting. Accounting for globalization locally*. 2012 (en línea). Disponible en <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CBC2012.pdf> (consulta 16 de febrero de 2016). MURPHY sostiene que fue él quien primero lanzó la idea, concretamente en 2003.

¹⁰ Directiva 2013/36/UE *ut supra*.

¹¹ Directiva 2013/34/UE *ut supra*. También es obligatorio por disposición legal en Estados Unidos, si bien el desarrollo reglamentario de la norma está en suspenso.

a partir de 2016 se convierte en una declaración informativa de carácter tributario en aplicación de la Acción 13 del Plan BEPS de la OCDE, aunque queda algún tiempo para que lo veamos integrado como estándar en las NIC. La Acción 13 de BEPS modifica la regulación de la documentación de precios de transferencia e incorpora el IPPP al Capítulo V de las Directrices sobre Precios de Transferencia¹², con la recomendación de que sea obligatorio para las multinacionales cuya cifra de negocios supere los 750 millones de euros y se aplique a los ejercicios que comiencen a partir de 1 de enero de 2016.

La historia de este estándar se teje a partir de las propuestas de las ONG, atendiendo a su maduración en la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE) y a su recepción por parte de las organizaciones internacionales, y es reveladora de las dificultades que conlleva la promoción de la transparencia pues sus beneficios directos son difíciles de visualizar. Su desarrollo va ligado a dos objetivos: la reducción de la corrupción y la adecuación de la tributación de las multinacionales a la creación de valor. La mayor transparencia va a fomentar el autocontrol a través de la gestión de riesgos, riesgo financiero ante actuaciones de control de la Hacienda y riesgo de reputación por pérdida de confianza en la opinión pública. Esto debería redundar en una mejora del cumplimiento voluntario, sobre todo en los países en desarrollo. También la evolución pasada nos permite formular hipótesis sobre el desarrollo futuro del IPPP, que en modo alguno puede considerarse definitivo, ni en su aspecto de declaración fiscal, ni en su acepción de documento contable.

El IPPP que ha alumbrado la OCDE no es propiamente un estándar contable, sino una declaración fiscal, y como tal adecuadamente se regula en España por la normativa tributaria. Como declaración informativa su contenido tiene carácter reservado, siendo su único destinatario las administraciones tributarias y su finalidad exclusiva facilitar el análisis de riesgos. Por consiguiente, no hablamos de una norma contable que obligue a la publicidad general del IPPP, salvo en el caso de las industrias extractivas y financieras de la UE, donde la regulación existente sí puede considerarse de tipo mercantil y contable por el carácter público de los IPPP que propugna.

En general, pues, el IPPP es hoy un concepto en proceso de definición cuya andadura futura es incierta, y ya se han anunciado revisiones por parte de sus promotores. La OCDE ha anunciado que acometerá una revisión profunda en 2020¹³, y la UE hará lo mismo en 2018. La cuestión es si el regulador contable internacional acometerá la tarea de redactar una norma que se integre en las NIC-NIIF¹⁴.

¹² OCDE: *Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias 2010*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. 2013, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202191-es>

¹³ OECD: *Country-by-Country Reporting Implementation Package*. 2015 (en línea). Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/beps-action-13-country-by-country-reporting-implementation-package.pdf> (consulta 16 de febrero de 2016), pág. 17.

¹⁴ Hace una década el IASB acometió un proyecto para regular la contabilidad de la industria extractiva, en cuyo seno se consideró la inclusión del IPPP, al hilo de las propuestas de las ONG. El proyecto de reforma quedó finalmente reducido

El IPPP confronta dos visiones sobre la transparencia: la de las ONG, que abogan por una transparencia total y reclaman la publicidad de estos datos como asunto de interés general, y la de las grandes empresas y de los reguladores contables, que sostienen que no existe un interés social. Las organizaciones internacionales, junto con algunos gobiernos, están inclinándose hacia el lado del interés general, con normas como la Directiva de Divulgación de Información no Financiera y de Diversidad, que abona la existencia de un interés general y de utilidad potencial para interesados cuya relación con las actividades económicas de la multinacional no es tan directa, como son las organizaciones de la sociedad civil, que podrían utilizar esta información para pedir responsabilidades. De particular utilidad son los datos para las administraciones públicas que ejercen funciones de control en materia social, medioambiental, etc., y sobre todo tributaria, pues tienen un claro interés en conocer la estrategia de cumplimiento fiscal de la multinacional, sus prácticas de precios de transferencia y el grado en que utiliza los paraísos fiscales.

Por su naturaleza, el IPPP puede ser de carácter contable o fiscal, siendo distinto su objetivo o finalidad y su régimen de publicidad. Por su ámbito subjetivo, el IPPP puede ser sectorial, por ejemplo para la industria financiera (obligatorio en la UE), en la industria extractiva (Directivas de la UE y Ley Dodd-Frank en Estados Unidos), maderera (pronto obligatorio en la UE), o bien de alcance general, como es la Acción 13 de BEPS. Puede abarcar a todas las multinacionales, o solo a las que superen un umbral (750 millones en nuestro caso) y obligar a todo tipo de entidades o solo a las cotizadas (como en la Ley Dodd-Frank de Estados Unidos). Por su ámbito material, el IPPP puede ser muy amplio, como propone MURPHY¹⁵, de tipo medio, como propugna la Acción 13, o mínimo, como es el del artículo 87 de la Ley de Entidades de Crédito. Desde otro punto de vista, puede estar auditado o no. En la UE no es obligatorio pero la Directiva Contable sugiere esta posibilidad¹⁶.

3. FINALIDADES DEL IPPP

El IPPP puede servir a una función privada, para la estimación del riesgo país para los inversores, o a una función pública, para facilitar la supervisión gubernativa así como una rendición de cuentas social, de acuerdo con la visión de las organizaciones de la sociedad civil. Este aspecto gana relevancia con la creciente importancia de las multinacionales y con su modelo organizativo nuevo: las cadenas mundiales de creación de valor¹⁷.

a las políticas contables en la activación de gastos de investigación y evaluación de yacimientos petrolíferos y minerales que se plasmaron en la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 6, y el IPPP quedó fuera de su alcance.

¹⁵ MURPHY, R., 2012, *ut supra*.

¹⁶ Directiva 2013/34/UE, considerando 52.

¹⁷ Las cadenas mundiales de creación de valor (CMCV) son sistemas de producción organizados a escala mundial que integran actividades económicas diversas (extractivas, manufactureras, comerciales, de gestión, distribución, investigación y desarrollo, atención posventa, etc.) llevadas a cabo por entidades pertenecientes al mismo grupo pero ubicadas en distintos territorios. Las CMCV sirven a las multinacionales para producir aprovechando las ventajas comparativas, las economías de escala, su posición dominante o simplemente las sinergias inherentes a la mera pertenencia a

3.1. EL IPPP PARA LOS INVERSORES: ANÁLISIS DEL RIESGO-PAÍS

Los inversores e intermediarios financieros necesitan información para evaluar los riesgos asociados al país, porque pueden ser determinantes para la sostenibilidad de su inversión. Los principios de gobierno corporativo de la OCDE¹⁸ reconocen la importancia del riesgo-país, que abarca varias modalidades: político (conflictos bélicos, revoluciones...), regulatorio (cambios en las condiciones de la inversión, subida impositiva, expropiación) y financiero (fundamentalmente, cambiario). Otros riesgos son menos evidentes: las tendencias de expansión geográfica de la empresa pueden servir a los inversores para estimar si la entidad aplica una política sostenible de diversificación. De particular importancia en relación con el riesgo de reputación resultan la cadena de suministro¹⁹ y la planificación fiscal agresiva. Por otro lado, el conocimiento sistemático de las distintas magnitudes por territorio es importante también para la propia multinacional, especialmente para su gestión de riesgos y el inventario de activos por jurisdicción ofrece la base para calcular los rendimientos relativos y así poder exigir responsabilidad a los gestores de los países donde la rentabilidad es inferior. Finalmente, la existencia de datos consistentes y comparables para distintas multinacionales permitiría establecer comparaciones en su desempeño.

3.2. EL IPPP PARA LAS ADMINISTRACIONES: EVALUACIÓN DEL RIESGO FISCAL

La Hacienda Pública tiene obviamente un gran interés en conocer los negocios de la multinacional en su territorio para determinar su base imponible, donde los precios de transferencia son una de las claves. Hasta ahora, han satisfecho esta necesidad con el examen de los estados financieros de la filial, pero la solución es manifiestamente insatisfactoria porque falta la visión de conjunto sobre el grupo, lo que lleva a una deficiente estimación de los riesgos y, como consecuencia, a la sospecha permanente y al deterioro de las relaciones entre la Hacienda y la multinacional. El IPPP evita este problema facilitando la comprensión global de las actividades productivas de la multinacional, facilitando la comprensión de los procesos de creación de valor y la importancia relativa de las aportaciones realizadas en la jurisdicción en cuestión.

Por añadidura, en la medida en que las multinacionales se autodisciplinen y ajusten la distribución de las bases imponibles a su mapamundi de creación de valor, los países en desarrollo

un grupo multinacional. La ventaja de las CMCV es que hacen innecesario crear cadenas de suministro en los países individualmente considerados, lo que provee a la multinacional de oportunidades para diversificar su producción y distribución, a la vez que permite a los países en desarrollo participar en la creación de valor a escala mundial sin necesidad de esperar a desarrollar competencias que abarquen toda la cadena productiva.

¹⁸ OCDE: *Principios de Gobierno Corporativo* (en línea), 2004. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/ca/corporat-governanceprinciples/37191543.pdf> (consulta 30 de enero de 2016), pág. 53.

¹⁹ Por ejemplo, si hay proveedores que recurren a la explotación infantil.

deberían ver cómo se incrementa la contribución de las multinacionales. Ciertamente, la mayor transparencia debería asignar las bases a los territorios donde se genera el valor, lo cual es importante como mínimo para la industria extractiva, y equilibrar el ejercicio de los derechos de imposición por parte de las naciones, con ventajas para los países en desarrollo y progreso hacia una mejor justicia contributiva universal.

3.3. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL IPPP

Pero las ventajas del IPPP van más allá del interés de los accionistas y de las Haciendas. El IPPP se encuadra entre las iniciativas encaminadas a brindar mayor transparencia a la información financiera porque la importancia económica de las multinacionales es insoslayable: las 200 de mayor tamaño totalizan una cifra de ventas equivalente a prácticamente el 30% del producto interior bruto (PIB) mundial, y están establecidas en economías en desarrollo, emergentes e industrializadas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aproximadamente el 80% de las actividades comerciales mundiales se producen entre grupos multinacionales²⁰. Además, aunque pueda pensarse que el número de multinacionales no es tan amplio, en realidad existen en el mundo 65.000 matrices que poseen unas 850.000 filiales extranjeras, abarcando a todos los países del mundo²¹.

Hasta qué punto una entidad privada debe ser transparente no es una cuestión fácil de responder. La reserva sobre el *know how* u otros activos intangibles, o sobre la misma estrategia empresarial, puede ser necesaria para asegurar su competitividad. Sin embargo, hay buenas razones para defender la transparencia porque las multinacionales afectan a muchas personas más allá de los accionistas. Por eso, aunque incluso desde el estricto punto de vista del inversor la transparencia es deseable porque aumenta la confianza de los mercados de capital y, por tanto, la competencia, podemos concluir que existe un interés más amplio en conocer los datos de su actividad. La opacidad, por el contrario, puede albergar comportamientos poco éticos y destruir la integridad del mercado, en detrimento de la sociedad, sus accionistas y la economía en su conjunto.

Los principios de gobierno corporativo de la OCDE consagran la revelación de datos y la transparencia como uno de sus cinco principios. La información que la empresa ha de divulgar, dicen los principios, debe ser amplia, incluyendo los resultados financieros y de explotación de la sociedad, sus objetivos, la composición de su accionariado, revelando la titularidad de los grandes grupos de acciones y de derechos de voto, las operaciones con partes vinculadas, los factores

²⁰ OIT: *Involucrar a las empresas multinacionales en la creación de más y mejores empleos* (en línea) 2013. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_185357.pdf (consulta 16 de febrero de 2016).

²¹ UNCTAD: *Training Manual on Statistics for FDI and the Operations of TNCs* (en línea). Nueva York y Ginebra, 2009. Disponible en http://unctad.org/es/Docs/diaeia20092_en.pdf (consulta 25 de enero de 2016).

de riesgo previsible y otras cuestiones relativas a los empleados y otras partes interesadas²². La transparencia es, pues, un principio básico reconocido internacionalmente, pero los *principios* no constituyen una norma de obligado cumplimiento, solo indicaciones a los países a la hora de dictar sus propias normas, como la última ley española²³. Por añadidura, no es claro que la transparencia se predique en los *principios* respecto del grupo multinacional, más bien parece que se refiere a las sociedades que lo integran. En suma, no ofrecen un fundamento suficiente para defender un IPPP, como es lógico dada la fecha en que se escribieron²⁴, pero sí contienen las bases porque mencionan expresamente la publicidad sobre operaciones entre partes vinculadas²⁵ y el riesgo-país²⁶.

También las Directrices para Empresas Multinacionales²⁷ buscan asegurar una conducta responsable y fomentar la contribución de las mismas al progreso económico, medioambiental y social en todo el mundo, siendo hoy por hoy el único código de conducta empresarial acordado multilateralmente. Su última revisión, publicada en 2011, demuestra que la actividad de las multinacionales incide sobre campos tan diversos como la transparencia, los derechos humanos, el empleo y las relaciones laborales, el medio ambiente, la lucha contra la corrupción, el soborno y la extorsión, la protección de los intereses de los consumidores, ciencia y tecnología, competencia, gobierno corporativo y tributación. En muchos de estos campos, si no en todos, la cuestión del territorio donde se generan las rentas es un dato de importancia insoslayable.

En el ámbito europeo, la Comisión estableció la responsabilidad social corporativa (RSC) como una clave para el crecimiento europeo. Su estrategia renovada sobre la RSC la define por el impacto que las empresas multinacionales producen en la sociedad, y reconoce su naturaleza pluridimensional²⁸. Habla además la Comisión de la buena gobernanza fiscal, que identifica con los

²² OCDE: *Principios de Gobierno Corporativo* (en línea), 2004. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/ca/corporate-governanceprinciples/37191543.pdf> (consulta 30 de enero de 2016), pág. 22.

²³ Ley 31/2014, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital para la mejora del Gobierno Corporativo.

²⁴ Los principios datan de 1999 y fueron revisados ampliamente en 2004, cuando la idea del IPPP estaba en su infancia. En la actualidad se trabaja en una nueva revisión.

²⁵ «En este sentido, resulta esencial para la compañía revelar al mercado todos los detalles relativos a posibles operaciones materiales de partes vinculadas, ya sea de forma individual o en grupo, y con independencia de si se han llevado a cabo a precios y en condiciones normales de mercado». OCDE, 2004, *ut supra*, pág. 53.

²⁶ «Los usuarios [...] precisan de información relativa a posibles riesgos [...] entre los que pueden citarse: los riesgos específicos de la industria o zonas geográficas en las que la sociedad desarrolla su actividad; la dependencia de determinadas materias primas; los riesgos de los mercados financieros, incluidos los tipos de interés y el riesgo cambiario; el riesgo asociado a las operaciones sobre derivados y las que no se registran en el balance; y los riesgos asociados a responsabilidades en el ámbito medioambiental». (*Ibid.* pág. 53).

²⁷ OCDE: *Líneas Directrices para Empresas Multinacionales*, Revisión 2011 (en línea) edición en español de 2013. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf> (consulta 25 de enero de 2016).

²⁸ La Comisión cita los derechos humanos, las prácticas de trabajo y de empleo (como la formación, la diversidad, la igualdad de género y la salud y el bienestar de los trabajadores), las cuestiones medioambientales (como la biodiversidad)

principios de transparencia, intercambio de información y competencia leal en materia fiscal, invitando también a las empresas a que trabajen por la implementación de estos principios. En definitiva, viene de este modo la Comisión a avalar la transparencia como un principio básico de buena gobernanza fiscal que las empresas deberían aplicar voluntariamente, lo cual abona, aunque no de modo explícito, la idea del IPPP.

3.4. EL VALOR DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PAÍSES RICOS EN RECURSOS NATURALES

La transparencia es un valor en sí porque ataja la corrupción, pues las prácticas corruptas solo caben en escenarios de opacidad. Por eso los paladines del IPPP pusieron en sus primeros años el foco en la industria extractiva como medio de lucha contra la llamada «maldición de los recursos naturales»²⁹, que lleva a los países dotados de gran abundancia de recursos no renovables, como el petróleo, los minerales o los diamantes, a experimentar un menor crecimiento del PIB a largo plazo, con pérdida del bienestar económico, conflictos sociales e incluso bélicos. La explicación de esta paradoja se relaciona con la corrupción y la mala gestión pública de los recursos naturales, en sistemas políticos débiles e ineficaces donde se produce impunemente la apropiación de las rentas por parte de las élites, en un marco de opacidad que oculta los pagos realizados por las multinacionales que los extraen. El problema se complica con el llamado «mal holandés»³⁰, alusivo a la disminución de la competitividad de los sectores económicos no extractivos, que tiene lugar porque los ingresos de los recursos naturales causan la apreciación del tipo de cambio, restando competitividad a los otros sectores en cuanto se descubren importantes reservas minerales. Además, la alta volatilidad de los precios de las *commodities* en mercados internacionales causa tensiones macroeconómicas.

A la larga, los problemas económicos derivados de la abundancia de recursos naturales significan también una menor calidad democrática, porque los gobiernos pueden financiar pro-

sidad, el cambio climático, el uso eficiente de los recursos, la evaluación del ciclo de vida y la prevención de la contaminación), la lucha contra el fraude y la corrupción, la participación de las comunidades locales y el desarrollo y la integración de las personas con discapacidad y los intereses de los consumidores, incluida la intimidad. UE: *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas* (en línea), 25 de octubre de 2011. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:ES:PDF>, (consulta 25 de enero de 2016), pág. 8

²⁹ También conocida como la *paradoja de la abundancia*, el concepto «maldición de los recursos naturales» designa la tragedia de ciertos países y regiones provistos de una abundancia de recursos naturales, especialmente de yacimientos minerales y petrolíferos, que a pesar de su riqueza, y en contra de toda intuición, experimentan menores tasas de crecimiento económico a largo plazo que otros países sin esa riqueza de recursos naturales. AUTY, R.: *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres, Routledge, 1993.

³⁰ La apreciación del tipo de cambio de la divisa que se produce después del descubrimiento de importantes yacimientos minerales, y debilita la competitividad de las exportaciones en todas las industrias distintas de la extractiva. El nombre proviene de un artículo en *The Economist* que describía el fenómeno a propósito del descubrimiento en los Países Bajos de importantes yacimientos de gas natural. *The Economist*, «The Dutch Disease», 26 de noviembre de 1977, págs. 82-83.

gramas sociales sin necesidad de acudir a la imposición, lo cual debilita el pacto social y genera gobiernos autoritarios e inestabilidad política, y normalmente corrupción. Además, las rentas de los recursos naturales no son, a diferencia de los recursos impositivos, fruto del esfuerzo social, y, por tanto, hay una propensión a que su retorno social sea también inferior³¹. La transparencia es el antídoto para estos males, aumentando la calidad democrática y la sostenibilidad económica de los países ricos en recursos. No se trata solo de obligar a los gobernantes a rendir cuentas de la ingente cantidad de ingresos públicos derivados de la actividad extractiva, sino también de planificar a largo plazo teniendo en cuenta la evaluación y la valoración de las reservas existentes, su duración prevista y su potencial como fuente de ingresos para el país, al estilo de Noruega, notable excepción a la paradoja de los recursos naturales. La relación entre la industria extractiva y el IPPP es tan intensa que, como veremos más adelante, el IASB consideró en su momento la conveniencia del IPPP en el marco de sus trabajos sobre normas contables de la industria extractiva.

4. HISTORIA DEL IPPP

La idea del IPPP tiene apenas algo más de una década, desde que las ONG la lanzaron mediante la campaña *Publish What You Pay*, luego continuada por la ITIE. A continuación examinamos los pasos más relevantes hasta el advenimiento de la Acción 13 de la OCDE, reflejada en el nuevo RIS, y próximamente en la Directiva de Cooperación Administrativa Mutua.

4.1. PUBLISH WHAT YOU PAY (PWYP)

En 1999 se publicó el reportaje «Un crudo despertar» analizando la responsabilidad de la industria petrolífera y bancaria en la guerra civil de Angola, un conflicto que se extendió a lo largo de 40 años. La tesis del reportaje era que la guerra civil se debía al saqueo de los fondos procedentes del petróleo por parte de las élites del país, del que las grandes compañías petroleras habían sido cómplices, y que eso solo había sido posible gracias a la opacidad en la información financiera. El informe concluía con un llamamiento a las compañías petroleras de Angola: «Publish what you pay»³².

A partir de ahí, una serie de ONG lanzaron en 2002 la campaña «Publique lo que paga» (PWYP) demandando a todas las multinacionales que explotaran recursos naturales hacer públi-

³¹ En Bolivia, Ecuador, México o Venezuela, por ejemplo, los ingresos públicos provenientes de los hidrocarburos oscilan entre el 25 y el 50 %, pero estas rentas no se traducen necesariamente en financiación adicional para programas sociales. En efecto, en ninguno de estos países el gasto público es particularmente elevado, ubicándose en torno al 20 % del PIB, en el promedio de América Latina, y muy por debajo de Brasil, donde el gasto público se acerca al 35 % del PIB y se financia íntegramente con impuestos (MARCEL, 2007).

³² Globalwitness: «A crude awakening» (en línea), reportaje de 1 de diciembre de 1999. Disponible en <https://www.globalwitness.org/library/crude-awakening> (consulta 20 de febrero de 2016).

cas sus cifras de pagos a los gobiernos extranjeros, sobre todo tratándose de países en desarrollo. A partir de una propuesta inicial circunscrita casi exclusivamente al Reino Unido, fueron sumándose organizaciones en otras latitudes, llegando a 60 países. El crecimiento se atribuye por la propia PWYP a la gran sed de cambio en los países en vías de desarrollo ricos en recursos ante el impacto devastador de la maldición de los recursos naturales³³. La campaña fue precursora de otras en materia de buen gobierno societario, RSC y, en general, transparencia en la gestión de los recursos de las multinacionales. Aunque PWYP parece hoy superada, en 2012, con ocasión de la celebración de sus 10 años de antigüedad, se relanzó con un planteamiento renovado en la llamada «Visión 2020».

4.2. LA INICIATIVA DE TRANSPARENCIA EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

No obstante, el liderazgo en esta materia corresponde a la ITIE. Concebida inicialmente como una prolongación de PWYP, la ITIE se gestó en una conferencia organizada en 2003 por el gobierno del Reino Unido. En la Casa Lancaster de Londres se dieron cita un buen número de representantes gubernativos, de organizaciones internacionales, empresas privadas y ONG para dotar de un marco institucional a las demandas de mayor transparencia. En un proceso relativamente lento, se llegó al acto formal de constitución como persona jurídica de la ITIE en la Conferencia Global de Doha en 2009. La ITIE cuenta hoy con un secretariado permanente para vigilar la implementación del estándar, que se basa en el principio fundamental de que la riqueza proveniente de los recursos naturales de un país debe beneficiar a todos los ciudadanos del mismo, lo cual solo se puede conseguir con altos estándares de transparencia y de rendición de cuentas.

Siendo su objetivo la mejora de la transparencia en los países con abundancia de recursos naturales, el instrumento es la revelación de la información relativa a las fuentes de los recursos financieros generados por los yacimientos no renovables y a los objetivos a que se aplican. Desde que la primera Conferencia de la ITIE en 2003 aprobó sus principios rectores, hasta hoy, el estándar de transparencia de la ITIE ha evolucionado notablemente. Se compone de unos principios y de una serie de reglas técnicas para garantizar que todos los países miembros se comprometan a un nivel mínimo de transparencia a la hora de que las empresas informen de los pagos al gobierno y de que los gobiernos den cuenta de los pagos recibidos.

Tras la experiencia de 10 años de su aplicación, la ITIE recibió el apoyo del G8 en Loch Erne en junio de 2013, y varios países industrializados³⁴ la respaldaron solicitando su ingreso, mientras otros países desarrollados manifestaron también su apoyo expreso aun sin ingresar como miembros³⁵.

³³ *Publiquen lo que pagan: Historia* (en línea). Disponible en <http://www.publishwhatyoupay.org/es/about/historia> (consulta 21 de febrero de 2016).

³⁴ Reino Unido, Estados Unidos, Francia e Italia.

³⁵ Australia, Alemania, Bélgica, Canadá, Catar, España, Finlandia, Países Bajos, Rusia, Suecia, Suiza y Japón, que en distinto grado apoyan la iniciativa.

También en 2013 se lanzó una revisión profunda del estándar para hacerlo más sencillo y aplicable³⁶, con una metodología más robusta para garantizar la transparencia y, a la vez, para mantener comparabilidad internacional entre los diversos países adheridos³⁷, permitiendo establecer paralelismos.

La nueva versión incluye una declaración de principios, un conjunto de «guías para los informes financieros» así como sus «seis criterios», que representan el estándar mínimo para garantizar la transparencia en la industria extractiva y mejorar la gobernanza de los recursos naturales en los países en desarrollo³⁸. La ITIE se aplica país por país, y la decisión política de aplicarla incumbe al Gobierno, que decide la adhesión. Una vez adoptada esta decisión política, en el país se crea un grupo de multiparticipes responsable de la gobernanza de la ITIE a nivel local. Una vez que el grupo ha fijado la estrategia nacional, las industrias extractivas quedarán sujetas a las reglas de transparencia, teniendo en cuenta los umbrales cuantitativos y de relevancia definidos por el propio grupo, y en consecuencia obligadas a publicar los pagos a los gobiernos, quedando también obligados estos a publicar lo que reciben.

El marco conceptual de la ITIE se aplica a todos los pagos a entidades públicas por las actividades de producción petrolífera o gasística *upstream* y por extracción de recursos minerales. En consecuencia, define los tipos de pagos que van a ser incluidos, aunque los umbrales mínimos y los periodos de declaración se remiten a la decisión de cada país. Es igualmente obligatoria la publicidad sobre la titularidad de licencias mineras o de explotación de hidrocarburos, preferiblemente mediante un registro público o, en su defecto, mediante los informes de la ITIE. La ITIE entronca directamente con las iniciativas de transparencia norteamericana y de la UE centradas en la industria extractiva, como veremos enseguida. Por tanto, su influencia en el IPPP es definitiva.

4.3. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE BUENA GOBERNANZA FISCAL

La primera vez que la Comisión Europea mostró una preocupación pública por el IPPP fue el 28 de abril de 2009, con ocasión de su Comunicación relativa al Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal³⁹, sugiriendo medidas concretas para promover los principios

³⁶ Se simplificaron los requisitos, pasando de 21 normas a 7, y se estableció la obligación de que los datos publicados sean susceptibles de lectura magnética para facilitar los análisis por todas partes interesadas.

³⁷ Actualmente son 28: Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Kazajistán, Kirguistán, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritania, Mongolia, Nigeria, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Noruega, Perú, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tanzania, Timor Oriental, Trinidad y Tobago, Yemen y Zambia.

³⁸ EITI: *El Estándar del EITI*, versión revisada (en línea). Disponible en https://eiti.org/files/Spanish_EITI_STANDARD.pdf (consulta en 21 de febrero de 2016).

³⁹ Comisión Europea: *Comunicación relativa al Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal* (en línea), 21 de abril de 2010. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0163:FIN:ES:PDF> (consulta de 21 de febrero de 2016).

de buena gobernanza en el ámbito tributario, lo que incluye la transparencia, el intercambio de información y la competencia fiscal desleal, tanto dentro de la UE como con respecto a países terceros.

Se lamentaba en su Comunicación la Comisión de la inexistencia de un estándar internacional que exigiera a las empresas multinacionales desvelar sus datos financieros desglosados por países, pues esto «les permite intentar reducir sus obligaciones fiscales en los países en desarrollo, sobre todo a través de prácticas de fijación de precios de transferencia»⁴⁰. La Comisión recordaba que la transparencia internacional en asuntos financieros y fiscales es una meta apoyada por el G20, y pedía a las instituciones internacionales de normalización contable que presentaran un único grupo de normas contables mundiales de elevada calidad⁴¹.

Es en este contexto donde la Comisión sugería que, como forma de paliar la evasión y el fraude fiscal internacional, reforzar la transparencia y facilitar el acceso a los datos necesarios por parte de las administraciones fiscales de los países en desarrollo, se adoptase una norma de información desglosada por países que obligase a las multinacionales establecidas en los países en desarrollo a ser más transparentes. La declaración de la Comisión fue un avance muy importante por dos motivos: en primer lugar, la demanda de información desglosada por países no se limitaba ya a la industria extractiva, dándole un alcance más general, y en segundo lugar hacía un llamamiento a la normalización contable mediante una NIC.

4.4. PROYECTO DE NORMA SOBRE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA POR EL IASB

Las actividades extractivas no solo carecen de una regulación contable especial sino que están frecuentemente excluidas del ámbito de aplicación de otras normas importantes, lo que las deja en una situación de incertidumbre. Para solucionar esta carencia, el IASC, antecesor del IASB, lanzó un proyecto de reforma el 30 de noviembre de 2000, organizando un subcomité⁴² sobre la contabilidad de las industrias extractivas. El subcomité se dedicó a varios temas, incluyendo el cálculo de reservas y recursos, los conceptos de medición de activos basados en el método histórico y en otros métodos de valoración, el tratamiento o de los costes de restauración y de desmantelamiento, la atribución de rentas, la valoración de inventarios y de los contratos para compartir riesgos y costes. Pese a lo ambicioso del proyecto, se concretó finalmente solo en la contabilidad de los gastos de exploración y evaluación incurridos en la búsqueda de minerales,

⁴⁰ Comisión Europea, 2010, *ut supra*, pág. 6.

⁴¹ La Comisión también mostraba su apoyo a las tareas de investigación realizadas por el Consejo de las Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), que a la sazón contemplaba la posible inclusión del IPPP en una NIIF para las industrias extractivas.

⁴² Integrado por funcionarios de los institutos contables de Australia, Canadá, Noruega y Sudáfrica.

petróleo, gas natural y recursos similares no renovables, realizada una vez que la entidad ha obtenido derechos legales para explorar en un área determinada⁴³.

La NIIF 6 permite elegir la política contable para los gastos de exploración y evaluación cuando aplican por vez primera las NIC, sin necesidad de aplicar los requisitos de los párrafos 11 y 12 de la NIC 8. De este modo, una entidad que haya adoptado la NIIF 6 puede continuar usando las prácticas contables que venía aplicando con anterioridad⁴⁴. Pero los trabajos que finalmente acabarían por plasmarse en la NIIF 6 eran mucho más amplios y buscaban dar respuestas contables adecuadas a la especial naturaleza de los activos que se generan en el proceso de extracción, como son los derechos de acceso y la información sobre los yacimientos minerales.

El IASB publicó un borrador para información pública a partir de estos trabajos⁴⁵, a lo que siguió un análisis de los comentarios en octubre del mismo año. El proyecto de la industria extractiva marchaba a buen ritmo, pero en 2012 se dejó en suspenso en favor de otro sobre activos intangibles, donde estarían comprendidos los derechos de acceso y la información sobre los yacimientos minerales. Sin embargo, el Borrador de 2010 tiene un extraordinario valor a efectos del IPPP porque contiene el único análisis publicado por el IASB sobre el particular. Se contenía en el Capítulo Sexto y era una respuesta a las propuestas que a la sazón realizaban PWYP e ITIE. En particular, discutía la propuesta de que las compañías extractivas declarasen en sus estados contables los pagos hechos a los países anfitriones, que deberían ser clasificados país por país. Además, PWYP también proponía la publicidad de otro tipo de información país por país, entre ellas la cantidad de reservas, las cantidades producidas, los ingresos y los costes incurridos en el desarrollo de la producción en cada Estado, de suerte que los ciudadanos en países de abundantes recursos naturales pudieran comparar esta información y exigir responsabilidades a su gobierno.

Algunas entidades publican esta información, pero lo hacen en sus informes de RSC o de sostenibilidad, lo cual plantea problemas porque la información se publicará de forma voluntaria, y por ende algunas entidades lo publicarán y otras no, en detrimento de la veracidad y de la compa-

⁴³ Los gastos para determinar la viabilidad técnica y comercial de la extracción de recursos minerales se pueden reconocer como activos materiales de acuerdo con la NIC 16 («Propiedad, planta y equipamiento») o como intangibles bajo la NIC 36, dependiendo de las políticas contables aplicadas por la entidad. Pues bien, la NIIF 6 («Exploración y evaluación de recursos minerales»), que se gestó entre el año 2000 y 2006, prácticamente se limitó a ratificar esta dicotomía y a permitir a las empresas extractivas continuar con sus prácticas contables previas a la adopción de las NIC.

⁴⁴ La NIIF 6 es claramente continuista. CORTESE, IRVINE y KAIDONIS analizaron el proceso seguido por el Subcomité para elaborar el estándar sobre las industrias extractivas de la NIIF 6 y sostienen que las industrias se alinearon con las Cuatro Grandes para que el nuevo estándar no fuera más allá de las prácticas habituales en la industria. CORTESE, C.; IRVINE, H. y KAIDONIS, M.: «Powerful players: how constituents captured the setting of IFRS6, a standard for the extractive industries». En *Accounting Forum*, 34(2). Junio de 2010, págs. 76-88.

⁴⁵ IASB: *Discussion Paper DP/2010/1, Extractive Industries* (en línea) 2010. Disponible en <http://www.crirsc.com/dpextractiveActivitiesApr10.pdf> (consulta 21 de febrero de 2016).

rabilidad, porque no estará sometida a un estándar normalizador, por tanto será difícil o imposible compararla y, finalmente, porque no estará sometida a auditoría, por lo que la información será de segunda calidad, menos fiable que la información contenida en estados financieros.

Los expertos del IASB analizaron hasta qué punto esa publicidad en estados financieros era consistente con los objetivos generales de la contabilidad financiera, y si resistía un análisis coste-beneficio. El IASB llegó a la conclusión de que los inversores y los ciudadanos de los países ricos en recursos y las ONG no tienen el mismo interés en la información contable, pues las ONG tienen como finalidad exigir responsabilidades al gobierno mientras que los inversores quieren determinar la exposición de la entidad al riesgo-país y al de reputación. En su opinión, el marco general de la contabilidad permite distinguir estas dos clases de usuarios de la contabilidad financiera: los proveedores de capital, es decir, socios, prestamistas y otros acreedores, mientras que la categoría de segundo rango agrupa a proveedores, clientes, empleados y gobiernos, para los cuales no está necesariamente concebida la contabilidad⁴⁶. Por tanto, el IASB decidió examinar la cuestión del estándar contable solo desde el punto de vista de los proveedores de capital, en particular determinando si sería útil para evaluar los flujos de caja futuros y los riesgos que les afectan. Para el IASB en el IPPP solo sería recomendable si (1) ayudase a los proveedores de capital a tomar decisiones, (2) si se pudiera entender que está razonablemente amparado dentro de la definición de las funciones de los estados financieros y, por último, (3) si es razonable en función de la relación coste-beneficio.

Hasta qué punto la información específica por país es importante para los inversores depende de la importancia relativa, en términos cuantitativos, de las inversiones de la multinacional en el país de que se trate. En este sentido, la conclusión del IASB era que el IPPP puede cumplir una función a la hora de determinar cuáles son los países donde el riesgo-país sea significativo. Para ello, sería importante publicar la cantidad de reservas en el país, los cánones o primas pagadas y las rentas generadas, así como los costes de desarrollo y de exploración, que son un indicador sobre los flujos de caja futuros. La diferencia entre los inversores y las ONG en este punto es que mientras que los contables exigen la publicación de datos relevantes, en cambio las ONG abogan por la publicidad sin atender al principio de importancia relativa.

Como conclusión, el IASB entendía que el IPPP sería útil cuando la información fuera relativamente importante para la entidad, especialmente si se trata de cantidades de reservas, cantidades producidas y costes de desarrollo y producción, pues eso ayudaría a estimar el riesgo-país. También apoyaba el IASB la información sobre la relación de las filiales más importantes. Sin embargo, también entendía que el coste es demasiado alto en relación con la utilidad para los inversores, pues solo utilizan esta información para evaluar los riesgos-país y los de reputación. En definitiva, concluía, serían necesarios más estudios para determinar si la información se justifica sobre análisis de coste-beneficio.

⁴⁶ Argumento después negado por MURPHY (2012).

4.5. LA LEY DODD-FRANK Y LA TRANSPARENCIA EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

Esta ley, en vigor desde julio de 2010, importó en Estados Unidos los conceptos de la transparencia de la industria extractiva, obligando a las entidades negociadas en mercados norteamericanos a informar de los pagos hechos a los gobiernos extranjeros. La Ley Dodd-Frank es amplia y de contenidos variados, siendo concretamente la norma de transparencia la ubicada en la Sección 1504, conocida también como «norma de transparencia de Cardin-Lugar» por el nombre de los legisladores que la inspiraron⁴⁷. La norma modifica el artículo 13 de la Ley de Bolsa y Valores de 1934 para obligar a las empresas petrolíferas, gasísticas y mineras negociadas en mercados norteamericanos⁴⁸ a presentar un informe anual a la SEC (CNMV norteamericana) en que revelen los pagos efectuados por la extracción de recursos naturales, proyecto por proyecto, a gobiernos extranjeros.

La aplicación de la ley quedaba supeditada al desarrollo reglamentario, encomendado a la SEC. La SEC promulgó el reglamento el 22 de agosto de 2012, pero el Instituto Americano del Petróleo consiguió que el Juzgado de Distrito de la capital federal primero suspendiese su aplicación y luego devolviese el reglamento a la SEC para que volviera a dictarlo. El argumento de las compañías petrolíferas, que estimó el tribunal, es que algunos países anfitriones prohíben que se publique esta información, por lo cual las compañías estarían en un conflicto entre dos legislaciones⁴⁹. En consecuencia la norma de transparencia americana sigue suspendida, esperando a que la SEC dicte nuevas normas.

La Ley Dodd-Frank refuerza a la ITIE al obligar a las compañías que se financian en mercados norteamericanos a cerrar el círculo, publicando los datos también en el país de los inversores. En su momento, cuando se levante la suspensión, las industrias extractivas deberán presentar un informe ante la SEC con los pagos realizados por la compañía, sus filiales o las entidades que controle, aunque está en discusión también si dicho informe debe ser facilitado al público o no.

En la definición de los pagos, la Ley Dodd-Frank se remite expresamente a las directrices de la ITIE en la medida de lo posible, dotándole de mayor consistencia. El Reglamento de aplicación de 2012 también especificaba el concepto de Gobierno extranjero, incluyendo las entidades públicas de ámbito territorial inferior al nacional, y contenía un umbral mínimo de 100.000 dólares, en un solo pago o en una serie de ellos. Al igual que la ITIE, el reglamento exigía que las declaraciones se hagan en lenguaje xBRL, y daba un plazo de declaración de 150 días después del cierre del ejercicio.

⁴⁷ La enmienda fue propuesta por el senador Patrick Leahy, pero se basaba en la Ley «A la seguridad energética Mediante la Transparencia» (*Energy Security through Transparency Act*), aprobada en 2009, y promovida por los senadores Richard Lugar (republicano) y Ben Cardin (demócrata).

⁴⁸ Incluye 8 de las 10 empresas mineras y 29 de las 32 petrolíferas de mayor tamaño activas en el mundo.

⁴⁹ El IAP citaba el caso de Angola, aunque *Publish What You Pay* deniega la veracidad de estos argumentos (<http://www.publishwhatyoupay.org/about/stock-listings/cardin-lugar-amendment-dodd-frank-1504>).

La Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank constituye, por consiguiente, un importante avance en el camino de la información país por país por haberse situado en el corazón mismo de Wall Street, pero tiene tres limitaciones importantes: en primer lugar, su vigencia, al hallarse suspendida por decisión judicial; en segundo lugar, porque solo abarca a las entidades extractivas, y finalmente porque solo comprende los pagos a los gobiernos, dejando al margen la información sobre la aplicación de factores de producción en cada país y los resultados económicos obtenidos.

4.6. LA RESPUESTA DE LA UE

El Consejo Europeo de junio de 2010 volvió a apoyar el IPPP, pidiendo a las instituciones de la UE y a sus Estados miembros que intentaran explorar este informe como un posible nuevo estándar para las entidades multinacionales, invitando a la vez a la OCDE a continuar los trabajos que venía realizando sobre el particular, e incorporarlo a sus Principios de Gobierno Corporativo y a la Declaración sobre la Corrección, Integridad y Transparencia en la Conducción de los Negocios y las Finanzas Internacionales. El Consejo instaba también a los Estados miembros a apoyar las consultas llevadas a cabo por el IASB sobre la incorporación del IPPP en la NIC 6, al menos para el sector extractivo, así como invitar al IASB a explorar las posibilidades de ir más allá del sector extractivo.

El 22 de septiembre de 2010, apenas dos meses después de entrar en vigor la Ley Dodd-Frank, la Comisión y el Parlamento Europeo acordaron evaluar las posibilidades de exigir una declaración país por país a nivel europeo. El objetivo sería ayudar a los inversores a entender mejor y valorar las actividades de las multinacionales en los distintos países donde operan y mejorar la transparencia sobre los flujos de capitales, incluyendo expresamente la mejora del cumplimiento tributario.

El primer paso fue convocar una consulta pública por la Dirección General del Mercado Interior (UE, 2010), para conocer mejor la opinión de los interesados acerca de la posibilidad de obligar a las multinacionales a declarar, como parte de sus cuentas anuales, información financiera sobre sus operaciones en terceros países⁵⁰. Las 73 respuestas recibidas durante las diez semanas que duró la consulta abarcaban un amplio abanico de intereses. La mayoría provenían de profesionales de la contabilidad, aunque también estaban representados los usuarios, autoridades públicas, organismos de normalización contable y organizaciones no gubernamentales. Los profesionales de la contabilidad mostraron, como cabía esperar, su oposición a la idea, mientras que los usuarios generalmente la apoyaron. En lo que respecta a la industria, el documento de resumen por la Comisión⁵¹ demuestra que, en contra de lo que podría esperarse, el sector más afecta-

⁵⁰ En el momento de producirse esta consulta la única obligación que tuviera algo que ver con esta publicidad en las Directivas Contables era la obligación que pesaba sobre las entidades emisoras de valores de incluir a las filiales y a las entidades controladas dentro de los estados consolidados, pero en ningún momento desglosando la información por países. UE: *Consulta pública de la DG del Mercado Interior*, 2010 (en línea). Disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/financial-reporting/consultation_document_en.pdf (consulta 21 de febrero de 2016).

⁵¹ UE: *Consulta pública DG del Mercado Interior. Análisis de respuestas*. 2011 (en línea). Disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/financial-reporting/consultation_summary_en.pdf (consulta 21 de febrero de 2016).

do, en particular la industria petrolífera y gasística, expresó en general una opinión constructiva, entendiendo que un estándar como el que se planteaba mejoraría la transparencia y la gobernanza en los países ricos en recursos, coincidiendo por tanto con las ONG.

La cumbre celebrada en Dauville-Francia, en mayo de 2011, se hizo eco también del IPPP y en su documento de conclusiones los jefes de Estado invitaron a las empresas a declarar de forma voluntaria y exhortaron a los países y las organizaciones internacionales a dictar normas de transparencia o estándares voluntarios que requieran o inviten a las empresas petrolíferas mineras o gasísticas a declarar los pagos que hagan a los gobiernos. Posteriormente, en 2013, el G8 expresaría también su apoyo explícito al proyecto BEPS de la OCDE, cuya Acción 13 ha propiciado el desarrollo de un formato común para que las multinacionales hagan públicos sus datos país por país.

4.7. LA DIRECTIVA CONTABLE SOBRE DECLARACIÓN DE PAGOS A LOS GOBIERNOS POR LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y FORESTALES⁵²

Con estos antecedentes, el Parlamento Europeo requirió a la Comisión para que presentase una propuesta de directiva para la declaración de pagos realizados a gobiernos por industrias del sector extractivo. El estudio de impacto explica por qué es necesaria la actuación pública, y es que las multinacionales podían tomar en cualquier momento la decisión voluntaria de revelar la información país por país, pero en realidad muy pocas lo hacían. Ciertamente, la ITIE cubre este objetivo, pero en 2011 tan solo nueve de los cincuenta países ricos en petróleo y recursos minerales formaban parte de ella, y tan solo había un país que informase de los pagos relacionados con las actividades forestales.

Los datos del volumen de recursos en juego justificaban también la acción pública⁵³, lo que animaba a la Comisión a seguir con su iniciativa, con el objetivo primario de «aumentar la transparencia de las operaciones de las multinacionales mediante un informe país por país que sirva para ofrecer los datos a la sociedad civil y así aumentar el control sobre los ingresos de los gobiernos procedentes de la explotación de recursos naturales». Lógicamente, la directiva se limita a las multinacionales negociadas en mercados regulados de la UE, pero la Comisión decidió incluir los bosques primarios junto a otras industrias extractivas⁵⁴.

⁵² Directiva 2013/36/UE.

⁵³ En un informe publicado por la ITIE con datos de once países, se ofrecía una cifra agregada de 43.000 millones de dólares recaudados por recursos naturales en petróleo, gas natural, minería y explotación forestal. Como media, esos pagos representaban el 11,5% del PIB de los mencionados países. La Comisión, extrapolando datos, calculó que el volumen de recursos públicos (incluyendo impuestos, bonos y cánones) procedentes de las empresas petrolíferas y gasísticas negociadas en mercados de la UE habría alcanzado 362.000 millones de dólares en 2009. *Ibid.* UE, Consulta pública, 2011.

⁵⁴ A causa del Reglamento (UE) 995/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, que establece las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, para facilitar que los importadores de maderas garanticen la procedencia legal de las mercancías.

En el estudio de impacto se preguntó también la Comisión por los costes que comportaría para las empresas cumplir la nueva obligación. En concreto, para las 614 empresas, que en principio se verían afectadas (incluyendo 171 entidades cotizadas, 414 grandes empresas no cotizadas y 26 en el sector forestal primario), se alcanzaría un coste de implementación el primer año de 1.145 millones de euros, bajando en ejercicios posteriores a 297. La Comisión también analizó el coste medido en términos de pérdida de competitividad si las empresas europeas se ven obligadas a revelar los datos de sus pagos a los gobiernos y otros en cambio están exentas, pero concluyó que no es posible dar una valoración económica a esta pérdida de competitividad. Razonaba la comisión que la competitividad de las empresas europeas debería estar más en la ingeniería y el *know how* que en la opacidad de sus transacciones, y que además una mayor transparencia significaba mitigar los riesgos del daño a la reputación.

Tras la tramitación por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, se aprobó finalmente la Directiva⁵⁵, que también simplifica las obligaciones contables para las pequeñas y medianas empresas. El IPPP ha de desglosar los datos por país y por proyecto⁵⁶. Igual que la Ley Dodd-Frank, se alinea con los principios y criterios de la ITIE, facilitando su aplicación en los países donde se extraen los recursos no renovables y la explotación maderera de bosques primarios. El umbral de 100.000 euros anuales por país también recuerda a los 100.000 dólares de la ley americana. El IPPP de la directiva tiene como destino ser publicado, lo que se hace con arreglo a lo dispuesto en la legislación de cada Estado miembro, excepto que cumpla los requisitos de información de un tercer país y estos han sido declarados equivalentes a los requisitos establecidos en la directiva, en cuyo caso la empresa queda exceptuada de la obligación de publicarlo, provisión que indirectamente se refiere a la ITIE. En conclusión, aunque está pendiente de transposición, existe también en Europa la obligación de declarar, país por país, los pagos realizados a los gobiernos en conexión con sus actividades en la industria extractiva o de bosques primarios.

4.8. LA DIRECTIVA DE SOLVENCIA DE 2013 Y LA LEY 10/2014 DE ORDENACIÓN Y SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

La Directiva Europea de Requisitos de Capital⁵⁷ incluye entre los requisitos de mayor transparencia para las entidades financieras y de inversión europeas un «informe por país», ampliando así el ámbito subjetivo del IPPP en Europa. Las negociaciones del Bloque de Ca-

⁵⁵ Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio.

⁵⁶ Entendiendo por tal el conjunto de actividades operativas bajo un único contrato, licencia, arrendamiento, concesión o acuerdo jurídico similar, salvo que varios de estos acuerdos están sustancialmente interconectados, en cuyo caso se considerarán como un solo proyecto.

⁵⁷ Directiva 2013/36/UE, que junto con el Reglamento (UE) 575/2013 integra el paquete «CRD IV» sobre normativa de solvencia de entidades de crédito, conocido también como Acuerdo de Basilea III, destinado a poner en marcha un nuevo marco prudencial global tras la crisis financiera de 2008.

pital IV habían comenzado en 2009, pero la provisión que refuerza la transparencia solo se incluyó en el último momento, de manera que se negoció en apenas cuatro meses. El proyecto finalmente se transformó en directiva en junio de 2013 e incorporaba en su artículo 89 los «informes por país». La directiva obliga a los Estados miembros a exigir a todas las entidades financieras a conminar la publicación, a partir del 1 de enero de 2015, de una serie de datos en base consolidada anual, desglosando sus actividades por Estado miembro y por tercer país en donde estén establecidas.

Están obligados a presentar esta declaración los bancos y las sociedades de inversión, tanto si el grupo tiene matriz europea como si son grupos extranjeros con filiales en la UE. El objetivo de esta legislación, primordialmente dirigido a implementar Basilea III a nivel europeo, incluye una serie de medidas destinadas a paliar las debilidades del mercado financiero puestas de manifiesto en la crisis de 2008. El objetivo final es reducir la exposición al riesgo de las entidades bancarias en la UE, y el rol de la transparencia es importante en este sentido porque los bancos necesitan recuperar la confianza de los ciudadanos. La exposición de motivos destaca que una mayor transparencia sobre las actividades de las entidades financieras, en particular sobre sus beneficios, impuestos pagados y ayudas públicas recibidas, es esencial para la confianza de los ciudadanos de la Unión en el sector financiero. Por tanto, la obligación de presentar estas declaraciones es un elemento importante del progreso hacia la responsabilidad corporativa de las instituciones financieras no solo para sus socios sino para otros interesados y para la sociedad en general.

A efectos de la publicidad del «informe por país», la directiva distingue entre un bloque de información menos sensible y otro que todavía no ha decidido hasta qué punto vaya a hacerse público. Ciertamente, todas las entidades de importancia sistémica a escala mundial autorizadas en la Unión, e identificadas a nivel internacional, han debido ya publicar los datos sobre denominación, ubicación geográfica, volumen de negocio y número de trabajadores desde el 1 de julio de 2014, de acuerdo con el artículo 89.2 de la directiva. En cambio, para la información financiera más sensible (resultado bruto antes de impuestos, impuestos sobre el resultado y subvenciones públicas recibidas) la obligación no es dar publicidad a estos datos, sino solo suministrarla a la Comisión con carácter confidencial. La Comisión está estudiando, en consulta con las entidades representativas del sector, el destino de esta información, teniendo en cuenta las posibles consecuencias económicas negativas de su divulgación, incluidas sus repercusiones sobre la competitividad, la disponibilidad de inversiones y crédito y la estabilidad del sistema financiero⁵⁸.

Las razones a favor son que los inversores tendrán mejores elementos a la hora de tomar decisiones informadas sobre el destino de sus fondos, y podrán exigir mejor las responsabilida-

⁵⁸ El 30 de octubre de 2014 la Comisión hizo público el resultado de sus estudios, encaminados a determinar si el IPPP puede tener efectos económicos negativos para los grupos financieros europeos. La conclusión es que las obligaciones establecidas por el artículo 89 de la directiva no van a tener efectos económicos negativos de importancia, y que no van a afectar a la competitividad a las instituciones europeas, a la oferta de crédito o a la estabilidad del mercado financiero http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1229_en.htm.

des que procedan. El IPPP ha de facilitar también la gestión del riesgo-país a las entidades que tienen obligación de presentarlo. Limita de esta forma el riesgo de reputación y otorga mayor estabilidad al sector financiero en su conjunto. Además, una información de mayor calidad debería llevar a una reducción en el coste del pasivo, lo que significaría menores intereses en los créditos a empresarios y familias. Otra ventaja es que las entidades financieras tendrán dificultades para esconder los problemas de gestión en territorios específicos cuando estos aparezcan.

La directiva fue transpuesta al ordenamiento español mediante el Real Decreto-Ley 14/2013 para los aspectos más apremiantes, y finalmente por la Ley 10/2014 de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito. El artículo 87, «Informe bancario anual», transpone al derecho español el artículo 89 de la directiva y establece la obligación de que las entidades de crédito remitan al Banco de España y publiquen anualmente, especificando por los países donde estén establecidas, una serie de datos en base consolidada para cada ejercicio:

- a) Denominación, naturaleza y ubicación geográfica de la actividad.
- b) Volumen de negocio.
- c) Número de empleados a tiempo completo.
- d) Resultado bruto antes de impuestos.
- e) Impuestos sobre el resultado.
- f) Subvenciones o ayudas públicas recibidas.

La Ley 10/2014 de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito establece también la forma de publicación del informe país por país: como un informe anexo de sus estados financieros auditados, denominado «informe bancario anual», y que el Banco de España tendrá disponibles estos informes en su página web. Ya es posible encontrar publicados en internet los IPPP de entidades como Bankia, Bankinter, Santander, Unicaja, Banca March o Barclays Bank.

5. EL IPPP COMO DOCUMENTO FISCAL: LA ACCIÓN 13 DE BEPS Y EL RIS

5.1. LA ACCIÓN 13 DEL PLAN BEPS

La Acción 13 introduce el IPPP como un estándar mundial no sectorial para suministrar a las Haciendas información desglosada por países acerca de los ingresos, beneficios, impuestos abonados y otros indicadores de la actividad económica de las multinacionales en cada uno de los países donde actúan⁵⁹. El objetivo es incrementar la transparencia ante las administraciones tribu-

⁵⁹ OCDE: *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting. Action 13. Final report*. OECD Publishing, París, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241480-en>

tarias, proporcionándoles información suficiente para realizar la evaluación del riesgo en materia de precios de transferencia de las entidades incluidas en el grupo, matriz y filiales. También se refuerzan los objetivos originarios de la documentación de precios de transferencia, consistentes en obligar a los contribuyentes a que reflexionen sobre la sostenibilidad de sus decisiones sobre los precios de transferencia.

Este nuevo estándar, respaldado por el G20, tiene como destinatario único las administraciones tributarias, estando su divulgación protegida por la cláusula de reserva. Ante las dudas surgidas sobre su puesta en práctica, y con la necesidad de que su aplicación fuese lo más normalizada posible, la OCDE publicó posteriormente las normas de implementación de la Acción 13⁶⁰.

La Acción 13, además de crear este informe, modifica las normas del Capítulo V de las Directrices de Precios de Transferencia⁶¹, quedando la documentación configurada en un sistema de tres niveles, con un archivo maestro (*master file*) que contiene información normalizada sobre todos los miembros del grupo multinacional; un archivo local (*local file*) que incluye específicamente las operaciones significativas del contribuyente en la jurisdicción donde es residente; y un tercer nivel, el informe con datos desglosados por países.

El IPPP obligará a las empresas multinacionales a declarar anualmente la cuantía de sus ingresos y beneficios netos antes del impuesto sobre sociedades, así como el importe del impuesto sobre sociedades devengado y pagado en cada jurisdicción fiscal donde operen, junto a otros indicadores de actividad económica, lo que se concreta en el total de sus trabajadores (equivalencia a jornada completa), su capital, los beneficios no distribuidos y los activos tangibles poseídos en cada jurisdicción fiscal. Por último, el IPPP contiene también una plantilla para que las multinacionales identifiquen a todas las entidades del grupo que operan en una determinada jurisdicción fiscal e indiquen las actividades económicas que lleva a cabo cada entidad y un tercer documento con texto libre para notas explicativas.

El Capítulo V se incorporó a las directrices en 1995, y su primera intención fue facilitar orientaciones a los Ministerios de Hacienda o a las administraciones tributarias, a la hora de dictar normas sobre la documentación que habrían de aportar los contribuyentes para la evaluación por las administraciones de los riesgos en materia de precios de transferencia o bien, en una fase posterior, estando ya incursos en comprobaciones inspectoras⁶². Otro objetivo de este capítulo era ayudar a los contribuyentes a cumplir con las directrices identificando la do-

⁶⁰ OECD: *Guidance on the implementation of Transfer Pricing Documentation and Country by Country reporting*. 2015 (en línea). Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/beps-action-13-guidance-implementation-tp-documentation-cbc-reporting.pdf> (consulta 16 de febrero de 2016).

⁶¹ OCDE: *Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias 2010*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. 2013 DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202191-es>

⁶² Así, por ejemplo, muchas administraciones obligan a incluir en la declaración del impuesto sobre sociedades un estadiño informativo sobre las operaciones vinculadas más relevantes.

cumentación idónea a la hora de demostrar o probar que sus operaciones se ajustan al principio de plena concurrencia.

Sin embargo, en el sistema faltaba un elemento, y es que, por cuestiones de jurisdicción, las administraciones tributarias no han podido en el pasado recabar información sobre el grupo como un todo, quedando las normas de comunicación de información financiera circunscritas a la filial local, lo cual produce una visión fraccionaria de la actividad de la multinacional a través de su filial, impidiendo un verdadero análisis de los riesgos en materia de precios de transferencia e incrementando las sospechas sobre malas prácticas por parte de los órganos de control. El valor de la nueva obligación es extender el ámbito de las obligaciones de informar para abarcar la actividad global de la multinacional, lo cual ha de facilitar el análisis de riesgos a partir de una información completa y veraz sobre el papel que la filial local desempeña en el conjunto, así como de la medida en que sus activos, riesgos y operaciones contribuyen a crear valor⁶³. La nueva situación debería suponer un alivio para los contribuyentes cuyas prácticas sean aceptables, pues quedarían en principio fuera de los planes de inspección, una optimización de la utilización de los recursos de la inspección, y un apoyo para facilitar su desempeño en caso de que proceda incoar un procedimiento inspector.

En suma, el IPPP está llamado a cumplir una función clave en las administraciones tributarias, pero lo que nunca va a hacer es sustituir la metodología de determinación de las bases en materia de operaciones vinculadas: seguirá siendo necesario realizar un análisis funcional y de comparabilidad. En efecto, el nuevo Capítulo V se preocupa de especificar claramente que el IPPP no va a sustituir al análisis funcional y de comparabilidad necesario para comprobar la idoneidad de una política dada de precios de transferencia, de suerte que no podrá constituir, por sí mismo, una prueba concluyente de que los precios de transferencia sean correctos o no. Yendo un paso más allá, se cuida mucho de excluir cualquier intento de determinar las bases directamente a partir del IPPP, indicando que no puede utilizarse la información contenida en dicho estado financiero para hacer ajustes de precios de transferencia mediante un reparto global del beneficio aplicando una fórmula predeterminada. De este modo, el nuevo texto de la OCDE insiste en la exclusión expresa de la distribución formularia como método para distribuir los beneficios.

La plantilla modelo del IPPP contiene dos estadillos, el primero ofrece una visión general económica del grupo como entidad única, desglosando por territorios o jurisdicciones el monto de sus beneficios, impuestos y actividades económicas. Con él, la Hacienda Pública puede estimar si el volumen de participación en beneficios por las entidades residentes en su jurisdicción es proporcional a los activos empleados, funciones desarrolladas y riesgos asumidos en la jurisdicción fiscal. El segundo permite conocer mejor el conjunto del grupo al listar todas las entidades integradas en el mismo, detallando para cada una su rol en la cadena de creación de valor. He aquí los formatos de la Acción 13.

⁶³ Para que la evaluación del riesgo sea efectiva y tenga suficiente fiabilidad, el IPPP se complementa con un instrumento importante: el Manual de la OCDE sobre evaluación del riesgo de precios de transferencia OCDE (2013f): *Draft Handbook on Transfer Pricing Risk Assessment* (en línea). Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/Draft-Handbook-TP-Risk-Assessment-ENG.pdf> (consulta 21 de febrero de 2016).

Tabla 1. *Visión general del reparto de beneficios, impuestos y actividades económicas por jurisdicción fiscal*

Nombre del grupo multinacional:										
Ejercicio fiscal correspondiente:										
Jurisdicción fiscal	Ingresos			Beneficios/(pérdidas) antes de impuesto sobre sociedades	Impuesto sobre sociedades pagado (criterio de caja)	Impuesto sobre sociedades devengado – Año en curso	Capital declarado	Resultados no distribuidos	Número de trabajadores	Activos tangibles distintos de tesorería e instrumentos equivalentes a tesorería
	Entidad no asociada	Entidad asociada	Total							

Fuente: Orientaciones relativas a la Documentación sobre Precios de Transferencia y el Informe País por País © OCDE 2014.

Tabla 2. Lista de todas las entidades integrantes del grupo multinacional incluidas en cada agregación por jurisdicción fiscal

Nombre del grupo multinacional:		Ejercicio fiscal correspondiente:															
Jurisdicción fiscal	Entidades integrantes en la jurisdicción fiscal	Jurisdicción fiscal de constitución u organización, si es distinta de la jurisdicción fiscal de residencia	Principal(es) actividad(es) económica(s)												...		
			Investigación y desarrollo	Titularidad o gestión de propiedad intelectual	Compras o suministros	Fabricación o producción	Ventas, comercialización o distribución	Servicios de administración, gestión o apoyo	Servicios de servicios a entidades no asociadas	Finanzas internas del Grupo	Servicios financieros regulados	Seguros	Titularidad de acciones u otros instrumentos representativos de capital	Sin actividad		Otra (1)	
	1.																
	2.																
	3.																

Conviene tener en cuenta que el acuerdo plasmado en el Capítulo V de las directrices es de mínimos. Dentro del grupo de BEPS los países emergentes⁶⁴ defendieron que en el informe país por país se hicieran constar otros indicadores de actividad económica, especialmente los pagos efectuados a entidades vinculadas en concepto de intereses, cánones y retribuciones por servicios prestados por entidades vinculadas. Habida cuenta de la diversidad de opiniones, se llegó a una solución de compromiso consistente en partir de un acuerdo de mínimos y volver a evaluar, antes de finales de 2020, el funcionamiento del IPPP, con el objeto de perfeccionar gradualmente su operatividad, así como la posible conveniencia de extender su contenido con datos adicionales o distintos, en particular con intereses, cánones y pagos por servicios entre empresas asociadas. El marco inclusivo para la implementación de BEPS, a desarrollar por la OCDE de acuerdo con el mandato del G20⁶⁵, será el encargado de hacer un seguimiento del funcionamiento del IPPP para promover las innovaciones que sean necesarias en 2020.

Una cuestión que generó bastante debate fue el flujo de la información. Todos los países participantes en el Proyecto BEPS estaban de acuerdo en que el archivo local y el archivo maestro deberían entregarse directamente por los contribuyentes a la administración tributaria competente, pero no se daba el mismo consenso con respecto al informe país por país, dada la necesidad de garantizar la confidencialidad. Al final, las normas de implementación recogen la solución de que el informe sea entregado por la matriz última en su jurisdicción de residencia. Esto planteaba la cuestión de cómo transmitir la información a otras jurisdicciones de manera que se garantice la integridad y la confidencialidad. Para ello era necesaria una infraestructura legal (acuerdos de intercambio de información o ser miembros de la Convención Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria⁶⁶) y tecnológica. En el proceso se debía armonizar la protección de la confidencialidad, la necesidad de que la información llegue a todos los países interesados para que pueda ser utilizada tempestivamente en la evaluación del riesgo, la importancia de asegurar que en todos los países se declare una información financiera coherente y que se haga en formatos y plazos relativamente homogéneos para limitar los costes de cumplimiento para el contribuyente. Pues bien, el 27 de enero de 2016 España y otros 30 países firmaron un acuerdo multilateral de autoridades competentes, con fundamento en el artículo 6 de la Convención Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua, para el intercambio automático de los IPPP⁶⁷. El acuerdo detalla las normas y procedimientos para el

⁶⁴ Argentina, Brasil, China, Colombia, India, México, Sudáfrica o Turquía. OCDE, *Informe de la Acción 13, ut supra*, pág. 10.

⁶⁵ G20: *G20 Leaders' Communiqué. Antalya Summit*, 15-16 de noviembre de 2015 (en línea). Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16-g20-summit-antalya-communicue/> (consulta 11 de febrero de 2016), párrafo 15, pág. 4.

⁶⁶ OECD: *Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, as amended by the 2010 Protocol*. (en línea). Disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/the-multilateral-convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters_9789264115606-en#page1 (consulta 21 de febrero de 2016).

⁶⁷ *A boost to transparency in international tax matters: 31 countries sign tax co-operation agreement to enable automatic sharing of country by country information*, en <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/a-boost-to-transparency-in-international-tax-matters-31-countries-sign-tax-co-operation-agreement.htm>

intercambio de los IPPP de modo automático y con periodicidad anual. El acuerdo se basa en las soluciones tecnológicas desarrolladas para el intercambio automático de información bajo las Normas Comunes de Declaración.

El calendario de implementación es bastante apretado, pero necesario si se quiere revisar la implementación de estos nuevos estándares para replantear su alcance antes de que acabe 2020, pues será necesario partir de algunos años de experiencia en la aplicación de la declaración país por país. Esto obliga a dictar la nueva normativa en cada país de manera rápida, y llevar a cabo los cambios estructurales en las administraciones tributarias para estar en condiciones de explotar adecuadamente la información recibida. Las empresas se verán compelidas a suministrar un nuevo modelo de información, y a ajustar sus sistemas de contabilidad cuando no tengan marcadores que permitan obtener la información relevante.

Otra cuestión importante es el umbral a partir del cual deberían presentarse las declaraciones país por país. El informe provisional de la Acción 13 de BEPS en 2014 no abordó este asunto con detenimiento, por lo que se planteaban dudas sobre la posible exención de las empresas medianas y pequeñas, posibles excepciones de carácter sectorial para industrias como el transporte o los fondos de inversión, así como la relevancia del hecho de que las entidades coticen en bolsa a la hora de exigir esta obligación. Si se obligaba a todo tipo de multinacionales a entregar la declaración país por país, se corría el riesgo de imponer una carga administrativa importante sobre las multinacionales más pequeñas, y un exceso de información para las autoridades tributarias, que no podrían en una primera fase explotar toda la información suministrada, con la dificultad añadida de que el sistema de compartir la información se basa en mecanismos de intercambio de información a partir de convenios internacionales, lo que añade tareas administrativas adicionales para la administración tributaria de la matriz del grupo.

Por ello, se llegó al acuerdo de eximir a las micromultinacionales (las que facturen menos de 750 millones de dólares), dado que su riesgo de manipulación de los precios de transferencia a gran escala es relativamente bajo, que su estructura no es tan compleja y que tienen menos recursos para asumir el cumplimiento de la nueva obligación.

5.2. NUEVO REGLAMENTO DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

El Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, regula en España el IPPP, al que llama «la principal novedad de este reglamento», reconociendo que es consecuencia del Plan BEPS. Están obligadas las entidades residentes en territorio español que tengan la condición de dominantes de un grupo y no sean al mismo tiempo dependientes de otra, así como las entidades no residentes que hayan sido designadas para presentar el IPPP, filiales de matrices residentes en países donde no exista la obligación de presentar IPPP, o bien donde, existiendo, no se haya celebrado un acuerdo para el intercambio de la información, o bien, existiendo tal instrumento, no se cumpla. También en concordancia con las normas de aplicación de la OCDE, en España solo

afecta a las multinacionales cuya cifra de negocios neta para el conjunto de personas o entidades que formen parte del grupo, en los doce meses anteriores al inicio del periodo impositivo, sea superior a 750 millones de euros.

Los apartados de la declaración son los mismos que recomienda la OCDE, es decir, ingresos brutos, resultados antes de impuestos, impuestos sobre sociedades devengados y satisfechos, capital y fondos propios, plantilla media, activos materiales e inversiones inmobiliarias, listado de entidades vinculadas y otra información relevante. La información se ha de presentar en los doce meses siguientes a la finalización del periodo impositivo.

6. EL IPPP COMO DOCUMENTO CONTABLE

La carencia de un IPPP contable es el principal motivo por el que la OCDE ha creado un sustitutivo, y esto sugiere la cuestión de si se precisa una norma internacional de información contable que discrimine los rendimientos económicos en función del país de origen. La NIC 24 regula la información a revelar por las partes vinculadas, pero su ámbito se reduce a las operaciones específicas, siendo por tanto más restringido que el IPPP, que abarca tanto operaciones vinculadas como las realizadas con terceros independientes. Más próxima es la NIIF 8, «Segmentos de operación», desarrollada en el proceso de convergencia entre el FASB y el IASB, si bien queda a la discreción del sujeto de la información contable decidir si las fronteras de los países son una forma idónea para segmentar la información, porque hay otras alternativas como las líneas de negocio o la clientela. El estándar contable de información por segmentos, de este modo, no articula una obligación de informar desglosando las actividades país por país, y el presente no existe ningún proyecto del IASB para crearlo, a pesar de las críticas sobre la NIIF 8.

Esta norma requiere que una entidad proporcione, en la información financiera intermedia, información específica sobre sus segmentos de operación. El principio básico subyacente es «ver la empresa desde los ojos de los gerentes». La entidad ha de revelar la información de forma que permita a los usuarios evaluar la naturaleza y la situación financiera de sus actividades, sus áreas de negocio y los entornos económicos en los que opera del mismo modo que lo hacen sus directivos⁶⁸. Los «segmentos» en que se divide la actividad de la empresa a estos efectos pueden ser (1) productos y servicios, (2) áreas geográficas o (3) principales clientes; de suerte que el criterio geográfico es posible, pero solo es uno entre varias opciones, y aunque se

⁶⁸ Se denomina a este enfoque en inglés *the management approach*. Los segmentos de operación se definen como aquellos elementos sobre los cuales la entidad obligada dispone de información financiera separada y que se analiza y evalúa regularmente por la máxima autoridad en la toma de decisiones operativas para decidir cómo asignar recursos y para evaluar su rendimiento. Generalmente, esto significa que los segmentos van a reflejar los criterios organizativos internos, porque se requiere que la información financiera se proporcione sobre la misma base que la usada internamente para evaluar el rendimiento de los segmentos de operación y para decidir cómo asignarles recursos.

adopte el criterio territorial, esto no significa que los «segmentos» se igualen con países o jurisdicciones fiscales.

El criterio geográfico, por tanto, será relevante solo cuando sea utilizado en la gestión y dirección de los negocios y, como sabemos, las cadenas globales de creación de valor relativizan mucho la utilización del criterio jurisdiccional como modelo de organización. Por otro lado, el IPPP es importante para la autoridad tributaria, pero probablemente poco relevante para el gerente o el inversor, de manera que aunque usen segmentos geográficos pueden definirse como subdivisiones en una sola jurisdicción (zona centro-este, por ejemplo), o bien tratarse de agrupaciones regionales, por ejemplo, África, Europa, Oriente Medio, etc. El segmento geográfico se define de hecho como el componente de la empresa que (a) ofrece productos y servicios dentro de un entorno económico particular y (b) está sujeto a riesgos y retornos que son diferentes de los componentes que operan en otros entornos económicos.

La norma tiene alcance subjetivo limitado, por otra parte, porque se aplica solo a las entidades negociadas en mercados públicos o que emitan instrumentos en dichos mercados, o bien a grupos de sociedades cuya entidad controladora esté en las mismas circunstancias, es decir, esté negociada en mercados públicos o sea emisora de valores.

En cualquier caso, la NIIF 8 no garantiza la existencia de información geográfica ni mucho menos el desglose por países. Donde más se aproxima es en la disposición que obliga a las entidades a proporcionar información sobre los ingresos procedentes de sus productos o servicios (o de grupos de productos similares y servicios), sobre los países en los que obtiene ingresos de las actividades ordinarias y mantiene activos, y sobre los clientes más importantes, con independencia de que esa información sea utilizada por la gerencia en la toma de decisiones sobre las operaciones. Ahora bien, esta norma no es obligatoria si la información no se prepara para su uso interno en la toma de decisiones, o bien si la información que se necesitaría no está disponible y el costo de obtenerla podría ser excesivo para la entidad.

La NIIF 8 también requiere que una entidad facilite información descriptiva sobre la forma en que se determinan los segmentos de operación, los productos y servicios proporcionados por los segmentos, las diferencias entre las mediciones utilizadas al proporcionar la información financiera segmentada y la utilizada en los estados financieros de la entidad, y los cambios en la medición de los importes de los segmentos de un periodo a otro.

El antecedente de esta NIIF es la NIC 14, «Información por segmentos», que era muy similar a la norma americana originaria, la FAS 14, sustituido luego por la FAS 131. La norma americana se reformó en su día para atajar las críticas a la preexistente porque, se argumentaba, no permitía a los inversores ver los negocios desde el mismo punto de vista que la gerencia. Según los críticos, esto se debía a que la FAS 14 utilizaba parámetros geográficos, tratando la información interna de la empresa como secundaria y causando que el punto de vista del inversor fuera frecuentemente distinto del que se usa en la toma de decisiones. De esta forma, el principio del *management approach* alejó más el criterio geográfico en Estados Unidos, y luego el IASB adoptó esta orientación en el proceso de convergencia contable transatlántica. La NIIF 8 es además

más laxa que la NIC 14⁶⁹, lo que ha llevado a los partidarios del IPPP como MURPHY a denunciar la NIIF 8 no solo por su escasa utilidad para la Hacienda sino también para los inversores⁷⁰.

7. IPPP Y PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Las dificultades de llevar a cabo un control efectivo de los precios de transferencia han animado desde antiguo un debate sobre la imposición unitaria como alternativa al principio de plena concurrencia. Un grupo de autores⁷¹ y ONG como Tax Justice Network la defienden con vehemencia y sostienen que ese cambio ha de ser beneficioso para los países en desarrollo, a los cuales presentan como víctimas del principio de plena concurrencia, mientras la mayor parte de la doctrina y todos los gobiernos mantienen el consenso sobre los precios de transferencia. La cuestión que surge a la luz del IPPP es si esta innovación es susceptible de alterar este equilibrio, es decir, si la evolución de la contabilidad hacia modelos que incrementan la transparencia acerca de las rentas generadas y los impuestos pagados en cada país o territorio pueden ir seguidas en su momento de la adopción de otro estándar internacional y, en concreto, de la imposición unitaria.

La importancia de la contabilidad a la hora de definir el modelo del impuesto sobre sociedades difícilmente puede exagerarse. La contabilidad es la columna vertebral del impuesto, es la técnica que permite traducir en unidades monetarias una magnitud discreta como es el beneficio económico, y por tanto es a la vez el instrumento básico de la concepción del impuesto sobre sociedades y de su aplicación práctica el que marca el límite de lo que es posible a la hora de configurar técnicamente el tributo y lo que no lo es. La contabilidad, como herramienta indispensable para determinar la base imponible del impuesto sobre sociedades, condiciona así las posibilidades de acción de la fiscalidad, y a su vez ambas deben adecuarse a la realidad económica cambiante. Las finalidades de una y otra son divergentes, pues mientras que la contabilidad tiene por objetivo informar a los accionistas de la imagen fiel del patrimonio y las operaciones de la empresa, la fiscalidad busca determinar la verdadera capacidad de pago de la empresa. También son diferentes sus principios fun-

⁶⁹ Bajo la norma antigua, todas las ventas tenían que ser asignadas a un segmento, de manera que el total por segmentos debía coincidir con la cifra de ventas de la información consolidada. En la NIIF 8, en cambio, solo es obligatorio asignar el 75% de las ventas totales, de manera que puede quedar hasta un 25% sin atribuir a un segmento. Además, en la NIC 14 era obligatorio utilizar las mismas normas contables en las cuentas anuales y en el informe por segmentos. En la NIIF 8, por el contrario, puede utilizarse otras normas contables. Finalmente, en la NIC 14 los segmentos eran obligatorios y hasta cierto punto comparables, pero en la NIIF 8 no está garantizada ni la consistencia ni la comparabilidad.

⁷⁰ MURPHY, R. (2007): *It is true, IFRS 8 will be bad for investors* (en línea). Disponible en <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2007/05/08/its-true-ifrs-8-will-be-bad-for-shareholders/> (consulta 21 de febrero de 2016).

⁷¹ PICCIOTTO, S.: *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations* (en línea), 9 de diciembre de 2012. Disponible en http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf (consulta 21 de febrero de 2016), AVI-YONAH, R. S.; CLAUSING, K. y DURST, M.: «Allocating Business Profits for Tax Purposes: A Proposal to Adopt a Formulary Profit Split». En *Florida Tax Review*, 9, n. 5. 2009, págs. 497-553 (disponible en <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1773&context=articles> (consulta 16 de enero de 2016).

damentales, pues en la contabilidad domina el principio de prudencia valorativa que, en cambio, no sirve en fiscalidad porque equivaldría a un diferimiento de la imposición. La vigencia del principio de capacidad de pago condiciona de hecho el desarrollo y la evolución de las normas contables de origen fiscal, pues la fiscalidad necesita de un ritmo de adaptación al cambio económico más dinámico que la contabilidad, que tiende a ser más conservadora. Así, la cadencia de las reformas fiscales es mucho mayor que la de las normas contables, y el resultado es que la fiscalidad explora la aplicabilidad de nuevos instrumentos o conceptos más allá de su tratamiento contable⁷².

Las consecuencias suelen sustanciarse mediante la técnica de los ajustes fiscales sobre la base contable. Cuanto mayor es la proximidad entre el beneficio contable y la base fiscal menor es la necesidad de ajustes fiscales, quedando solo para las necesidades, los casos en que el tratamiento contable es susceptible de manipulación y podría distorsionar las rentas sujetas a gravamen, como la deducibilidad de determinados gastos, la aplicación de métodos diferentes de amortización o la distinta imputación temporal de las rentas, por citar algunos casos.

Sin embargo, las posibilidades de redefinir la renta a efectos fiscales partiendo de los estados financieros se limitan precisamente a eso: a establecer normas especiales, pero no pueden operar en una esfera distinta de la contabilidad. La relación es tan estrecha que las posibilidades de aplicación del impuesto sobre sociedades a nivel nacional e internacional se basan en la contabilidad. Por eso, en ausencia de información contable desglosada por países, el modelo de imposición unitaria para arbitrar el gravamen de los grupos multinacionales no pasaría de ser una propuesta escolástica, una pura quimera.

Pues bien, hoy día tenemos ese instrumento contable de las multinacionales, lo cual permite replantear la imposición unitaria desde una perspectiva novedosa. Las administraciones fiscales de los países en desarrollo van a tener esta herramienta al alcance de sus manos, y aunque la normativa internacional explícitamente indica que los datos allí consagrados no pueden ser usados como un medio de determinar directamente un reparto de beneficios dentro del grupo distinto del propuesto por la multinacional, sino solo para estimar la validez de los análisis y postulados de los precios de transferencia de la misma, a nadie se le oculta que para el grupo de sociedades va a resultar más difícil sostener una atribución de beneficios que no respete el criterio de sustancia⁷³.

A partir de ahí, una posibilidad es que los precios de transferencia vean su importancia reforzada, como sostienen algunos, por una información contable que refuerza su eficacia, o bien,

⁷² Es el caso, por ejemplo, de las normas de imputación de rentas, que consisten en hacer tributar a los sujetos pasivos por rentas que formalmente no han sido devengadas por los mismos, pero que sin embargo determinan su renta en sentido amplio o aumentan su capacidad de pago. Un ejemplo son las normas de transparencia fiscal internacional. También el volumen y densidad de las disposiciones que el Proyecto BEPS ha propuesto añadir a las Directrices de Precios de Transferencia de la OCDE refleja la ausencia de una norma contable que permita registrar en el balance los intangibles desarrollados internamente.

⁷³ En el sentido utilizado por el Plan BEPS, es decir, en el sentido de fijar los beneficios a las jurisdicciones donde tienen lugar las actividades económicas que los generan, evitando la erosión de bases y el traslado de beneficios.

como otros recelan, puede que la comunidad internacional valore positivamente la utilidad de la información contable país por país, y refuerce este mecanismo hasta el punto de constituir un sistema mixto entre imposición unitaria y precios de transferencia⁷⁴ apunta en esta dirección cuando sugiere que el sistema vigente del principio de plena competencia se complemente con una distribución mediante fórmula para el beneficio residual en el método de división de beneficios, que no puede ser atribuido mediante el análisis funcional porque ese beneficio no se puede atribuir a funciones específicas, sino a la existencia de intangibles o a la asunción de riesgos, y tanto los intangibles como el riesgo son imposibles de atribuir a partes concretas de la empresa.

En el consenso internacional las cosas no han cambiado, y aunque la relación entre el IPPP y la imposición unitaria está reconocida implícitamente en el informe de la OCDE sobre la Acción 13, cuando prohíbe utilizar los informes para «un reparto global del beneficio realizado aplicando una fórmula predeterminada», parece difícil que el IPPP sea suficiente para fundamentar un nuevo consenso internacional. La inclusión en el IPPP de factores de producción como el capital humano o los activos materiales y su ponderación por territorios acentúan la validez del estándar actual y permiten anticipar que un mejor cumplimiento por parte de las multinacionales le servirá también de refuerzo, eso sí, con mayor disciplina para las multinacionales.

8. EXPECTATIVAS DE DESARROLLO FUTURO DEL IPPP

Que el estándar creado es provisional parece fuera de toda duda. El informe de BEPS tiene incluso fecha programada para revisarlo: 2020. El acuerdo de revisar la plantilla del IPPP es un compromiso entre los países que dentro del grupo de BEPS querían un informe con datos ampliados y los que preferían que tuviera el contenido mínimo. El proyecto llegó a la transacción de partir de un acuerdo de mínimos y volver a evaluar, antes de finales de 2020, el funcionamiento del IPPP, con el objeto de perfeccionar gradualmente su operatividad, así como la posible conveniencia de extender su contenido con datos adicionales o distintos, en particular con intereses, cánones y pagos por servicios entre empresas asociadas.

No obstante, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea publicada el 28 de enero de 2016 viene a reforzar y consolidar la plantilla de la OCDE, aunque la Directiva Contable⁷⁵, que también respalda el IPPP fija un plazo de tres años para la reconsideración de esta obligación, a partir del vencimiento del plazo de transposición por los Estados miembros, es decir, el 20 de julio de 2018. La Comisión deberá entonces presentar un informe sobre la eficacia del régimen. La evaluación habrá de tener en cuenta la evolución internacional, en particular en relación con

⁷⁴ Como sugiere AVI-YONAH, R. S.: «The Rise and Fall of Arm's Length: A study in the Evolution of U.S. International Taxation», en *University of Michigan Law School*, Research Paper 73, 2007 (en línea) http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1074&context=law_econ_archive (consulta 24 de enero de 2016).

⁷⁵ Directiva 2013/34/UE.

el aumento de la transparencia de los pagos a administraciones públicas, las repercusiones de otros regímenes internacionales, y considerar los efectos sobre la competitividad y la seguridad del abastecimiento energético. También se encomienda a la Comisión que estudie la extensión a otros sectores de actividad distintos de la industria extractiva, así como la conveniencia de someter a auditoría el informe (art. 48).

La Directiva 2014/95/UE, que modifica a la anterior en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, refuerza la petición de un informe para evaluar y revisar el régimen en 2018. Concretamente, inserta un párrafo en el artículo 48, para que la posición de la Comisión se armonice con la experiencia del IPPP en el seno de la OCDE y de los resultados de las iniciativas europeas conexas. Por otro lado, la UE publicó en julio de 2015 el paquete de medidas de transparencia fiscal⁷⁶ que, haciéndose eco de lo anterior, anuncia la decisión de la Comisión de examinar si el IPPP debe divulgarse públicamente, «de forma que no se limite a la cooperación administrativa y permita el acceso público a un conjunto limitado de información fiscal de las empresas multinacionales. Estas obligaciones de transparencia ya existen en el sector bancario (en virtud de la Cuarta Directiva sobre los requisitos de capital) y, por lo que respecta a los pagos a los gobiernos, también en el caso de las grandes empresas de las industrias extractivas y de explotación maderera (en virtud de la Directiva de Contabilidad), mediante "información desglosada por países". Extender la obligación de divulgación pública de determinada información fiscal a las empresas multinacionales de todos los sectores podría sujetar a las empresas a un mayor escrutinio público, y sensibilizar más con respecto a sus prácticas fiscales. Ello crearía, además, condiciones equitativas de competencia entre las empresas de la UE por lo que atañe a las obligaciones en materia de transparencia, y evitaría complejidades legales en cuanto a la definición de sector»⁷⁷.

En definitiva, los pronunciamientos de las organizaciones internacionales indican que el IPPP en su configuración actual puede no ser definitivo, lo cual directa o indirectamente apunta al IASB, que es el único legitimado para llevar a cabo una verdadera reforma contable⁷⁸. El regulador contable internacional podría partir de la NIIF 8 para crear un estándar independiente para el desglose de datos por país o empezar de cero y hacer su estándar PPP compatible con la NIIF 8.

La agenda del IASB se determina en consulta con las partes interesadas (reguladores contables nacionales, profesionales de la contabilidad y empresas), y en la última reunión consultiva, celebrada en 2011, la opinión mayoritaria fue contraria. Sin embargo, puede que en el futuro la decisión sea diferente. La oposición se fundamenta básicamente en dos argumentos, uno más

⁷⁶ UE: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales*. 18 de marzo de 2015. COM(2015) 136 final.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 3.

⁷⁸ Ya en junio de 2010 el Consejo Europeo instó a los Estados miembros a apoyar las consultas llevadas a cabo a la sazón por el IASB sobre la incorporación del IPPP en la NIC 6, al menos para el sector extractivo, así como a invitar al IASB a explorar las posibilidades de ir más allá del sector extractivo.

confesable –el coste de producir la documentación– y otro mucho menos confesable: el deseo de mantener la confidencialidad ante la revelación de datos que podrían poner de manifiesto a la competencia su estrategia y, sobre todo, ante el riesgo de reputación si la información revela, por ejemplo, un uso importante de paraísos fiscales por parte de sus filiales o establecimientos permanentes⁷⁹. Pues bien, el argumento del coste decae a partir del momento en que a las multinacionales se les obliga a recopilar y procesar los datos con fines fiscales, por lo que un estándar normalizado por el IASB sería como mucho neutral. La defensa de la opacidad, por su parte, puede fundamentar una resistencia pasiva, pero no va a triunfar en un debate abierto ni a ser secundaria mayoritariamente; desde luego no por los gobiernos, pero seguramente tampoco por muchas organizaciones empresariales, especialmente en un momento en que se refuerzan las normas de buen gobierno y RSC. Al final, es posible que el IASB sea exhortado por las propias organizaciones empresariales ante la provisionalidad de las medidas actualmente vigentes, su carácter fiscal y no contable, y ante la necesidad de mejorar la gobernanza fiscal.

9. CONCLUSIONES

La Acción 13 del Plan BEPS y el RIS introducen un nuevo estándar de documentación de precios de transferencia e incorpora al Capítulo V de las Directrices de la OCDE sobre Precios de Transferencia el Informe País por País, obligatorio para las multinacionales con matriz residente en España cuando la cifra de negocios del grupo supere los 750 millones de euros, para los ejercicios que comiencen a partir de 1 de enero de 2016.

Con algunas variaciones, una obligación similar de desglosar datos por países existe a nivel europeo desde 2015 para las entidades de crédito, en virtud de la Directiva de Acceso y Supervisión Prudencial de Actividades Crediticias y Empresas de Inversión, y existirá para las entidades de la industria extractiva y de explotación de bosques primarios cuando queden transpuestas las Directivas Contable y de Transparencia Contable. Además, la UE ya ha publicado el Borrador de Directiva de Asistencia Administrativa Mutua para ajustarlo a la Acción 13 de BEPS, e incluso se plantea hacer la difusión obligatoria con carácter general en el paquete de medidas de transparencia fiscal [COM(2015)136].

El IPPP es hoy ya una obligación legal y reglamentaria en 12 países de la OCDE, incluida España y enseguida lo será en el resto de los 34 países de la OCDE, en los países del G20 no miembros de la OCDE pero que son Asociados a BEPS, y en los Estados de la UE que no están ni en uno ni en otro. Se espera además que muchos países en desarrollo adopten esta norma que les resulta claramente beneficiosa. En este trabajo hemos visto cómo se ha gestado, empezando

⁷⁹ A veces las multinacionales dan el mismo nombre e imagen corporativa a sus filiales, pero también es frecuente que no ofrezcan indicaciones externas sobre la titularidad del capital como forma de paliar los riesgos de reputación que acarrearía la exposición pública de sus actividades, por ejemplo si están situadas en paraísos fiscales.

por la campaña *Publish What You Pay* lanzada por una serie de ONG en 2002, continuando por la ITIE, la Ley Dodd-Frank en Estados Unidos, los proyectos de normas contables del IASB y las iniciativas legislativas de la UE.

También hemos analizado su relevancia como documento fiscal en el contexto de los precios de transferencia y las posibilidades de que el IASB lo transforme en su día en una NIIF, toda vez que ni la OCDE ni la UE consideran que haya concluido el proceso político de discusión de este estándar internacional positivo.

En nuestra opinión la regulación actual es un avance histórico, pero no podemos evadirnos a la sensación de provisionalidad. Creemos que los avances que ha experimentado la transparencia gracias al gobierno corporativo hacen que el IPPP, en su versión actual, sea insuficiente, y la presión la tiene ahora el IASB para dictar una norma internacional que regule los aspectos del IPPP como documento público por su relevancia tanto para los proveedores de financiación –accionistas y acreedores– como para otros interesados en la información contable. La OCDE ha anunciado una revisión del IPPP para 2020 y se antoja que ese sería un periodo suficiente para que el IASB pudiera completar un proyecto que normalice esta nueva obligación en el marco más amplio de la RSC.