



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

*PROFIT-SHIFTING: DESCRIPCIÓN Y
CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA. EL PILAR 2
COMO POSIBLE INSTRUMENTO PARA EL COMBATE
DE LAS ESTRATEGIAS FISCALES DE LAS EMPRESAS
MULTINACIONALES*

Autor

MARIO MORIANO RECIO

Director

FERNANDO RODRIGO SAUCO

Facultad de Economía y Empresa

Grado en Economía

2023

RESUMEN

El trabajo busca dar visibilidad al fenómeno del *profit-shifting* (desvío de beneficios a jurisdicciones con tributación reducida) exponiendo en primer lugar cómo las mayores empresas multinacionales llevan a cabo esta práctica fiscal agresiva y, posteriormente, cuantificando las pérdidas a nivel recaudatorio que esto les genera a los Estados. También, se realiza una breve descripción del proyecto BEPS de la OCDE que busca poner límites a esta problemática. Una vez conocidos los rasgos básicos del proyecto, se presenta una medida, el impuesto mínimo global (GloBE), que persigue reducir el déficit recaudatorio. Por último, se expone una valoración económica de los posibles efectos de la entrada en vigor del impuesto mínimo para los diferentes grupos de países.

ABSTRACT

The work aims to shed light on the phenomenon of profit-shifting (shifting profits to low-tax jurisdictions), first by exposing how the largest multinational corporations engage in this aggressive tax practice, and subsequently by quantifying the revenue losses this causes to the states. It also provides a brief description of the OECD's BEPS project, which seeks to address this issue. Once the basic features of the project are known, it introduces a measure, the Global Minimum Tax (GloBE), aimed at reducing revenue deficits. Finally, it presents an economic assessment of the potential effects of the implementation of the minimum tax on different groups of countries.

1. ESTRATEGIAS FISCALES DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES: EL PROBLEMA DEL *PROFIT-SHIFTING* EN LA IMPOSICIÓN SOBRE SOCIEDADES

Las empresas multinacionales, como toda unidad maximizadora de beneficios, buscan llevar a cabo ciertas estrategias fiscales permitidas, en principio, por la ley con el objetivo de reducir al mínimo su tributación por el impuesto de sociedades. Esta serie de estrategias tratan de “eludir” parte de la tributación a la que una empresa de estas características estaría sujeta en condiciones normales.

Cuando hablamos de eludir, nos referimos a buscar todas esas estrategias, de acuerdo a las leyes establecidas en los diferentes países de la UE (ámbito en el cual nos vamos a centrar en el presente trabajo), que nos permitan pagar menos impuestos. Es importante, no confundir este término con el de “evadir”, el cual se refiere a la ocultación o manipulación de los ingresos reales de una compañía con el fin de reducir el pago de impuestos. Esta última acción sí se considera un delito fiscal y estará penado en función del importe defraudado.

No obstante, como veremos a lo largo del trabajo, algunas estrategias de elusión se concretan en operaciones de planificación fiscal internacional agresiva, que originan, en muchas ocasiones, litigios de las empresas multinacionales con las administraciones públicas, ya que éstas consideran que ha habido una interpretación abusiva de los contenidos normativos para conseguir ahorros tributarios.

A continuación, vamos a presentar algunas de las estrategias fiscales más conocidas por las grandes compañías dentro del marco de la UE:

- **“Sándwich holandés”:** Este sistema consiste en la existencia de una entidad matriz del grupo empresarial ubicada en un paraíso fiscal (normalmente las Antillas Holandesas), de la que a su vez depende otra sociedad ubicada en Países Bajos la cual aglutina la totalidad del negocio y de la que dependen el resto de las entidades filiales.

Una vez expuesta la composición interna del negocio global del grupo empresarial, vamos a ver cómo funciona el flujo de efectivo para minimizar el pago de impuestos.

La sociedad holding (ubicada en las Antillas Holandesas) cobra una serie de *royalties* (regalías) a la sociedad ubicada en Países Bajos como venta de derechos de uso de activos intangibles (utilización de marca, derechos de propiedad intelectual, etc.). Al ser la cesión de elementos intangibles difícil de valorar económicamente, la sociedad holding podrá inflar sus beneficios en un territorio de escasa tributación mientras, a su vez, la sociedad con sede en Países Bajos reduce sus beneficios por el pago de las regalías en un territorio que soporta una tributación mayor.

De esta manera, el grupo empresarial consigue un ahorro fiscal que será mayor cuanto mayor sea el diferencial del tipo impositivo de Países Bajos con respecto al tipo aplicado en el paraíso fiscal.

De la Torre (2014) en su libro ‘¿Hacienda somos todos?’ señala que "con este sistema de sándwich, se pueden obtener beneficios en toda Europa y luego trasladarlos a un paraíso fiscal, vía Holanda, soportando una tasa efectiva del 8%".

1

- **“Doble irlandés”**: Se trata de una estrategia muy similar a la mencionada anteriormente, pero en la que entra en juego otro país diferente. En este caso, vamos a poner el ejemplo de una sociedad que inicialmente residía fiscalmente y pagaba sus impuestos en España.

Esta empresa española va a crear dos empresas matrices. Una de ellas será la que englobe la totalidad de la cifra de negocios en Irlanda y la otra será la sociedad holding con sede en un paraíso fiscal. Al igual que en el caso anterior, la sociedad con sede en Irlanda va a pagar regalías por intangibles a la sociedad holding, de manera que se reduzca al mínimo la tributación.

De esta forma, y trasladando la sociedad española la práctica totalidad de los beneficios a la radicada en Irlanda, y ésta a su vez, a través del pago de los derechos, haciendo lo mismo hacia la radicada en el paraíso fiscal, el resultado es

¹ Cruzado, Carlos (2015, 3 de mayo). ¿Sabes cómo funcionan el “doble irlandés” y el “sandwich holandés” para eludir el pago de impuestos? *nuevatribuna.es*

que la mayoría de los beneficios o no tributan o lo hacen escasamente, y una pequeña parte lo hace en Irlanda al 12,5%.

Estas dos estrategias pueden combinarse, de manera que los beneficios obtenidos por la sociedad con sede en Irlanda que no han podido ser distribuidos a la sociedad holding con sede en el paraíso fiscal, debido a que el importe de beneficios obtenidos era demasiado elevado para poder transferirlo íntegramente mediante este método, se van a someter a otro acto de planificación fiscal elaborado.

Aprovechando los vacíos legales que nos dejan las leyes irlandesas en materia de traslado de beneficios (*profit shifting*), el pago de regalías estará exento de tributación en el Impuesto de Sociedades siempre que éstas se paguen a otra empresa europea.

Es aquí donde entra el juego la estrategia del sándwich holandés. Se creará otra sociedad con sede en Países Bajos que cobre regalías por uso de intangibles y transfiera el 99% de lo que recibe a otra sociedad holding ubicada en un paraíso fiscal. Así pues, **los beneficios no tributan en el lugar en el que fueron obtenidos**, sino que pasan a tributar en dos paraísos fiscales eludiendo la mayor parte del pago de impuestos.

Por otro lado, tenemos otro tipo de estrategias fiscales que siguen un mecanismo diferente:

- **La manipulación de los precios tanto de las importaciones como de las exportaciones intragrupo.** Esta estrategia consiste en que la filial del grupo empresarial situada en un país en el que soporta una **carga tributaria elevada** trata de exportar sus productos a otras filiales del mismo grupo a precios artificialmente bajos y, a su vez, importar los productos de esas empresas a precios desorbitadamente altos. Mediante esta estrategia de precios de transferencia la filial situada en el territorio con altos impuestos consigue reducir sus beneficios, al mismo tiempo que la filial o filiales que se encuentran en países con cargas impositivas menores incrementan sus beneficios de forma artificial. De esa manera, el grupo empresarial en su conjunto habrá conseguido un ahorro fiscal, trasladando los beneficios obtenidos a los territorios de menor tributación.

Sin embargo, esta práctica puede ser perseguida mucho más fácilmente ya que las autoridades en materia fiscal pueden comprobar que los precios de las exportaciones e importaciones de productos intragrupo no se corresponden con el valor real de dichos productos o el precio que la empresa pagaría por los mismos a un tercero, de forma que la práctica de esta estrategia fiscal pueda acarrear sanciones. Este hecho se basa en el denominado principio de plena competencia (*arm's length principle*).

- **Préstamos intragrupo a tipos de interés elevados.** Es decir, la empresa situada en el territorio de mayor carga fiscal pide un préstamo a la filial que se encuentra en un país con menor tributación. De esa manera, y mediante el pago de los intereses la empresa con una carga fiscal mayor reduce sus beneficios, a la vez que la otra los incrementa. Con lo cual, el grupo empresarial ha conseguido un ahorro fiscal y unos mayores beneficios después de impuestos.

Debemos de tener en cuenta que, si los tipos de interés de los préstamos intragrupo se elevan muy por encima de los tipos de interés de mercado en este tipo de operaciones, la empresa puede ser investigada y sancionada por tratar de hacer *profit shifting* a través de este mecanismo. Es decir, los préstamos intragrupo están permitidos siempre que los tipos de interés a los que una empresa presta el dinero a otra se correspondan, o al menos se asemejen, a los tipos de interés de mercado en ese momento. De lo contrario, siguiendo con el principio de plena competencia mencionado anteriormente, la práctica podría acarrear sanciones.

Como hemos visto en este apartado, es este hecho, el de no tributación en el lugar donde se han generado los ingresos, el que vamos a estudiar en profundidad a lo largo del presente trabajo.

2. CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE *PROFIT SHIFTING*

El *profit shifting*, o deslocalización de los beneficios empresariales, ha sido un fenómeno que ha ido aumentando a lo largo de las dos últimas décadas, a medida que la globalización de la economía se ha ido haciendo más y más patente en la composición del tejido empresarial. Las empresas multinacionales han ganado mucha más cuota de mercado y, por consiguiente, sus estrategias para engrosar su cifra de beneficios se han ido perfeccionando.

Pero ¿qué supone exactamente la práctica de *profit shifting*? Este término hace referencia a una transferencia artificial de beneficios entre filiales ubicadas en diferentes países de una misma empresa multinacional desde el país con mayor carga fiscal al de menor carga impositiva. Estas transferencias de beneficios no se explican gracias a la actividad económica real de un país (intensidad de capital, fuerza de trabajo, composición de la industria...), sino que son beneficios generados fuera del territorio nacional, pero que no tributan en el lugar en el que fueron generados debido a las diversas ventajas fiscales que ofrece el territorio receptor de estas transferencias.

No obstante, la cuantificación de este problema es un asunto de difícil resolución puesto que no disponemos de cifras exactas, solamente aproximaciones. Además, las fuentes de las que recogen la información los principales estudios al respecto varían y hacen que sea complicado la comparación de las cifras de *profit shifting* entre distintos períodos de tiempo.

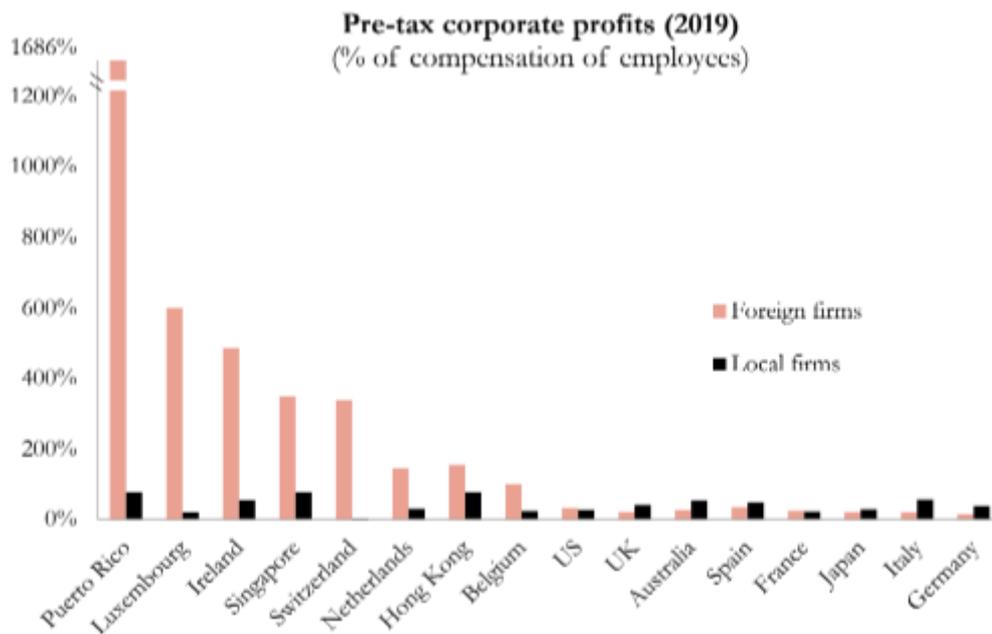
En el presente trabajo vamos a basarnos en las estimaciones y metodología de Wier y Zucman (2022) para ofrecer datos que nos permitan cuantificar este problema de fiscalidad internacional.

Durante el período 1975-2019 los beneficios empresariales a nivel global crecieron en torno a un tercio con respecto a los ingresos globales. Si la carga fiscal efectiva se hubiera mantenido constante, esto querría decir que los impuestos recaudados gracias a los beneficios empresariales deberían de haber aumentado también en torno a un tercio. Sin embargo, el nivel de recaudación ha permanecido constante con respecto al PIB mundial, lo cual deja entrever que cierta parte de la recaudación fiscal esperada se ha quedado por

el camino. Sin lugar a duda, el *profit shifting* tiene buena parte de culpa en los resultados obtenidos.

Según Wier y Zucman (2022), “ha habido un incremento en el porcentaje de los beneficios de las multinacionales que son desplazados a paraísos fiscales. Según nuestras estimaciones, este porcentaje ha aumentado desde menos del 2% en la década de 1970 al 37% en 2019”. En relación con el auge del *profit shifting* en las últimas décadas, la pérdida de recaudación efectiva se estima que pueda llegar en torno al 10% de los ingresos globales.

Gráfico 1. Beneficios empresariales antes de impuestos como porcentaje de los costes salariales.



Fuente: Wier y Zucman (2022)

En el gráfico 1 podemos observar las enormes diferencias que se presentan entre los beneficios de compañías extranjeras y compañías nacionales en los países considerados como paraísos fiscales (Puerto Rico, Luxemburgo, Irlanda...) en 2019. Las barras del gráfico miden los beneficios en relación al coste salarial de cada empresa, sobresaliendo

bastante en este caso la ratio beneficio/salarios de las compañías extranjeras ubicadas en paraísos fiscales.

La interpretación de estos resultados nos lleva a la conclusión de que esos beneficios se deben, entre otras causas, al *profit shifting* que las compañías extranjeras han podido realizar con algunas de sus filiales residentes en otros países, lo cual inflaría la tasa de beneficios por empleado al haberlos obtenido sin que la “economía real” del paraíso fiscal tome parte de ello.

Por otro lado, podemos afirmar que los países no considerados como paraíso fiscal, que se sitúan en la parte derecha del gráfico 1, muestran un comportamiento homogéneo en relación con los beneficios por empleado de las compañías locales. Esta ratio de beneficios es levemente superior para las sociedades locales en el 100% de los casos objeto de estudio en comparación con las extranjeras, lo cual indica que en circunstancias “normales”, la tasa de beneficios por empleado de las compañías locales debería ser algo superior a la misma tasa de las extranjeras. Por eso sorprenden tanto los resultados obtenidos en los paraísos fiscales.

La metodología de Tørsløv et al. (2022a), utilizada en el estudio de Wier y Zucman (2022), sigue un mecanismo parecido al gráfico 1 que hemos comentado. Esta metodología toma los beneficios en relación con los salarios de las empresas extranjeras y locales ubicadas en paraísos fiscales, en países de la OCDE que no sean paraísos fiscales y en países grandes en desarrollo. A partir de esta ratio beneficios/salario, podemos empezar a formular nuestras hipótesis teniendo en cuenta los distintos grupos de países.

Siguiendo la línea de nuestras conclusiones previas, las estimaciones de Tørsløv demuestran que, en los paraísos fiscales, la ratio beneficios/salario es ampliamente superior para las compañías extranjeras que para el resto. A su vez, también concluye que las sociedades extranjeras obtienen unos beneficios ligeramente inferiores en los territorios no considerados como paraíso fiscal. Así pues, queda evidenciado que los porcentajes de beneficios con respecto a número de empleados o salario tan elevados que presentan las compañías extranjeras ubicadas en paraísos fiscales se deben a una cuestión de suma importancia actualmente, el *profit shifting*.

En la tabla 1 se presentan algunos datos numéricos que pueden ilustrar de mejor manera la problemática que hemos comentado. Vemos que a pesar de la introducción de la directiva BEPS por la OCDE en el año 2015, el porcentaje de beneficios trasladados a

paraísos fiscales no ha disminuido, sino que ha aumentado ligeramente, y se estabiliza en un valor cercano al 40% del total de beneficios de las multinacionales. A su vez, el porcentaje estimado de pérdida de recaudación impositiva se ha comportado de manera similar y se encuentra en torno al 10% de la recaudación total. Por eso, a pesar de los notables esfuerzos por parte de la OCDE a lo largo de los últimos años, parece evidente que este asunto requiere de más atención por parte de los países con tal de evitar que esa parte de la recaudación que, supuestamente se ha generado gracias a la actividad empresarial en el interior de un territorio, acabe siendo trasladada muy lejos de donde debería nacer la obligación tributaria.

Tabla 1. Estimaciones de la deslocalización de beneficios, 2015-2019

\$Bn., current values	2015	2016	2017	2018	2019	Relative change ('19 -'15)
Global GDP	75,179	76,466	81,404	86,413	87,653	17%
Corporate profits	11,515	12,275	13,022	14,068	14,472	26%
Multinational profits	1,703	1,841	2,061	2,655	2,590	52%
Profits shifted	616	667	741	946	969	57%
Profits shifted (% of multinational profits)	36.2%	36.2%	36.0%	35.6%	37.4%	1.2 p.p.
Tax loss	188	195	212	243	247	31%
Tax loss (% of corp. tax rev.)	9.0%	8.8%	9.0%	9.9%	10.0%	1.0 p.p.

Note: this table updates Table 1 of Tørsløv et al. (2022a). It reports the global totals in our database each year from 2015 to 2019. 'Multinational profits' include all the profits made by companies more than 50% owned by a foreign country.

Source: for 2015 figures: Tørsløv et al. (2022a), Data Appendix Tables A7, C4D, and C7; for 2019 figures: Data Appendix, Tables U1 and C4D.

Fuente: Wier y Zucman (2022)

Por último, destacamos que en las últimas dos décadas el porcentaje de beneficios de empresas multinacionales con respecto al total de beneficios empresariales ha crecido exponencialmente, pasando a copar la gran mayoría de beneficios corporativos a nivel mundial.

Esto debe parte de su explicación al gran apogeo que están teniendo las empresas tecnológicas, las cuales en su práctica totalidad cumplen el requisito de ser consideradas empresa multinacional, al operar en diversos países, gracias a la reducción de costes en la cadena de suministro que esto les supone. En el gráfico 2 que podemos encontrar en la parte inferior, se aprecia como hacia la segunda parte de los años 2000 y, más bien, entrada ya la década de 2010, la casi totalidad de los beneficios empresariales han pasado a ser beneficios de empresas multinacionales. Esto ha hecho que lo que al principio (finales del siglo pasado) podía parecer un hecho aislado y carente de relativa

importancia, haya pasado a ser un asunto que cualquier Estado debería tener en consideración.

Gráfico 2. Beneficios empresariales globales vs beneficios de las multinacionales



Fuente: Wier y Zucman (2022)

3. PROYECTO BEPS: OCDE. RASGOS BÁSICOS DEL PROYECTO

El proyecto BEPS comprende una serie de acciones aprobadas por los líderes del G20 en septiembre de 2013 y publicadas mediante un conjunto de informes en el año 2015 cuyo principal objetivo consiste en abordar los principales problemas de la fiscalidad internacional en el nuevo marco de una economía altamente digitalizada. Estos informes establecen los estándares y medidas concretas a seguir en los próximos años en materia fiscal, tratando de abordar el problema de la no tributación en origen, es decir, la nula tributación de los beneficios empresariales en el lugar en el que se llevó a cabo la actividad económica y se añadió un valor real a la economía.

BEPS proviene de las siglas en inglés correspondientes a *base erosion profit-shifting*, y según la OCDE (2022) “hace referencia a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios propiciados por la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales de los que pueden servirse las empresas multinacionales (EMN), con el fin de hacer “desaparecer” beneficios a efectos fiscales, o bien de trasladar beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real, si bien goza de una débil imposición, derivando en escasa o nula renta sobre sociedades.”

Según el informe de la OCDE (2015), “con la adopción del paquete BEPS, los países miembros de la OCDE y del G20, así como los países en vías de desarrollo que han participado en su desarrollo, sentarán las bases de un sistema moderno de fiscalidad internacional conforme al cual los beneficios serán gravados allá donde tiene lugar la actividad económica y la creación de valor.”

A continuación, vamos a hacer un resumen de las acciones o medidas más importantes que el proyecto busca estandarizar a nivel prácticamente global (en el denominado marco inclusivo) y que han quedado reflejadas en los distintos informes presentados a finales del año 2015:

- **Acción 2 – Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos**

El proyecto busca una convergencia de las prácticas nacionales con el objetivo de eliminar los mecanismos que favorecen la doble no imposición. Estos son según la OCDE (2015) “las costosas deducciones múltiples por un único pago, las deducciones en un país sin el correspondiente gravamen en el otro y la generación de múltiples créditos fiscales por un único impuesto pagado en el extranjero. Estos mecanismos se introducirán sin que supongan un verdadero lastre para el comercio y la inversión.

- **Acción 3 – Refuerzo de la normativa sobre CFC**

Tal como nos muestran Tochetti y Cerósimo (2022) “las *CFC (Controlled Foreign Corporation) rules* son reglas o normas utilizadas con el fin de impedir el diferimiento del pago de impuestos por parte de los contribuyentes por las rentas generadas a través de entidades extranjeras sin actividad sustancial.”

Las *CFC rules* fueron creadas ya que tradicionalmente solo tributaban los beneficios empresariales distribuidos a los accionistas por medio de dividendos, de manera que los beneficios no distribuidos se quedaban sin gravar y, mediante el aplazamiento del pago, la empresa conseguía pagar una cantidad efectivamente menor gracias a la pérdida de poder adquisitivo del dinero con el paso del tiempo.

- **Acción 4 – Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros**

Esta acción hace referencia a la deducibilidad de intereses gracias a los pagos de las cuotas de los préstamos intragrupo. Se busca realizar un fuerte control de este tipo de prácticas evitando que se produzcan deducciones excesivas de intereses, lo cual mermaría la recaudación por parte del Estado.

- **Acción 5 – Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia**

Los *tax rulings* son acuerdos a medida entre los países y las empresas, especialmente multinacionales, con el objetivo de conceder ciertas ventajas fiscales a las empresas, lo cual impulsa la inversión extranjera en el país.

La transparencia demandada para los *tax rulings* (comprobar que las ventajas concedidas por el acuerdo no generen una competencia desleal entre empresas), así como el traslado artificial de beneficios son cuestiones que se pretenden analizar al detalle mediante este proyecto. De hecho, se ha creado un marco para el intercambio de información obligatorio, en especial, para aquellos acuerdos que puedan suponer un problema de mayor importancia para el proyecto BEPS.

- **Acción 6 – Impedir la utilización abusiva de convenios**

Esta acción pretende desincentivar el uso del *treaty shopping*, es decir, la búsqueda del convenio más favorable para una empresa. Según la OCDE (2015) “(...) *treaty shopping*, (...) abarca las estrategias seguidas por una persona no residente de un Estado para tratar de acceder a los beneficios de un convenio fiscal concluido por ese Estado.” De esta manera, se limita el rango de acción de una empresa extranjera en sus intentos de disminuir al máximo el pago de impuestos en un territorio.

- **Acción 7 – Impedir la elusión artificiosa del estatuto de EP**

Tal como indica la OCDE (2015) “los convenios fiscales prevén con carácter general que los beneficios empresariales de una entidad no residente sean gravables en un Estado sólo en la medida en que dicha entidad tenga un establecimiento permanente en dicho Estado al que se le puedan atribuir beneficios.”

Esta acción busca impedir que la filial de una empresa multinacional pueda tributar en un territorio considerado como paraíso fiscal sin realmente tener un establecimiento permanente en tal territorio. El principio fiscal que se defiende en este caso es el de la tributación en el lugar en el que fueron generados los beneficios. Al no disponer la empresa de un EP en dicho territorio, deducimos que la actividad económica real no se ha llevado a cabo en ese lugar. Con lo cual, la empresa no podrá acogerse a esa tributación más ventajosa establecida en aquel territorio.

- **Acciones 8-10 – Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor**

Este conjunto de acciones tiene un determinante común y es el de comprobar que todas aquellas transacciones entre filiales de un mismo grupo empresarial ya sean precios de transferencia o revisiones de la finalidad de otras operaciones de carácter comercial, sean coherentes con la creación de valor por parte de la compañía y con un flujo de efectivo razonable que este en línea con el tipo de operaciones que se han realizado en la cadena de creación de valor.

Esto quiere decir que, además de comprobar que el precio de las transacciones se corresponda con el precio de mercado en ese momento, como ya hemos comentado

en apartados anteriores, también se va a llevar un análisis pormenorizado sobre la lógica del flujo de transacciones en el transcurso habitual de la actividad comercial. Esto podría lograr evitar posibles fraudes en los que se tratara de encubrir la forma en la que han sido obtenidos los beneficios o se engrosara las cifras de gastos para tratar de reducir el monto de beneficio a tributar.

- **Acción 15 – Desarrollar un instrumento multilateral**

Al final, el objetivo para el que el proyecto BEPS fue elaborado es el de crear un instrumento multilateral con la ayuda del máximo número de Estados posible (90 países en 2016) que permita introducir una normativa común aplicable y sancionable a nivel global para la reducción de las prácticas fiscales extremadamente agresivas a nivel internacional. La OCDE ha estado gestando este instrumento a lo largo de los últimos años y en el próximo apartado vamos a comentar las características principales del mismo

4. EL PILAR 2: TIPO IMPOSITIVO EFECTIVO MÍNIMO GLOBAL (GLoBE): RASGOS BÁSICOS

Una vez comentados los principios que persigue el proyecto BEPS, estos se van a ver materializados en la implantación del denominado pilar 2.² Esta propuesta de la OCDE pretende dar solución a los retos de competencia fiscal internacional, estableciendo un instrumento multilateral a seguir por parte de todos los países involucrados en el marco inclusivo del proyecto. Está previsto que la propuesta pueda incorporarse a los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros del acuerdo (marco inclusivo) antes de que finalice 2023.

“El 8 de octubre de 2021, casi 140 países del Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) alcanzaron un acuerdo histórico sobre la reforma de la fiscalidad internacional y sobre un plan de acción

² La OCDE también lanza una propuesta sobre el pilar 1, el cual se aplica a las empresas multinacionales con un volumen de negocios superior a 20.000 millones de euros y una rentabilidad superior al 10%. El pilar 1 permite asignar un determinado importe a una jurisdicción de mercado cuando la EMN obtenga al menos 1 millón de euros de ingresos en esa jurisdicción con el objetivo de llevar a cabo una redistribución más justa de la recaudación fiscal.

detallado. A tal efecto, la Comisión de la Unión Europea presentó el 22 de diciembre de 2021 una propuesta de Directiva destinada a aplicar el pilar 2 de manera coherente y compatible con el Derecho de la Unión.”, Consejo de la Unión Europea (2022).

Pero ¿a qué hace referencia exactamente el pilar 2? Cuando hablamos del pilar 2 nos estamos refiriendo a la introducción de los mecanismos necesarios para la aplicación de un **impuesto mínimo global** (“GloBE”). “Los grupos de empresas con una tasa impositiva efectiva por debajo del mínimo (**15%**) en cualquier jurisdicción se verán obligados a pagar la parte de impuesto correspondiente al territorio en el que se ubica la empresa matriz del grupo. El impuesto será aplicado a grupos empresariales con ingresos de al menos 750 millones de euros.”, Deloitte, 2021.

El funcionamiento del pilar 2 consiste en la acción conjunta de una serie de tres mecanismos:

- **RIR:** La Regla de Inclusión de Rentas (*Income Inclusion Rule*) afecta a grupos empresariales que no lleguen a la tributación mínima en una jurisdicción distinta de la residencia fiscal de la empresa matriz. Estas empresas filiales gravadas por debajo del mínimo del 15% deberán abonar la parte restante a la empresa principal del grupo empresarial, la cual será la encargada de abonar esa cantidad al territorio de residencia fiscal. Sin embargo, esta regla no afecta a las empresas ubicadas en el país de residencia fiscal de la empresa matriz. Es decir, si la tributación en el lugar de residencia fiscal del grupo empresarial se encuentra por debajo del mínimo, otras reglas entrarán en juego con el objetivo de que se abone el mínimo exigido del 15%
- **RPIG:** La Regla sobre Pagos Insuficientemente Gravados (*Undertaxed Payments Rule*) sirve como complemento a la RIR. Los casos en los que se aplica esta regla se dan cuando la tributación de un grupo empresarial en el territorio en el cual reside fiscalmente es efectivamente menor al 15% exigido según el pilar 2. En estos casos, la Regla de Inclusión de Rentas no se aplica. Es por ello que se introduce la RPIG para recaudar la parte que ha dejado de tributar hasta llegar al mínimo. Sin embargo, la introducción de esta regla podría demorarse debido a la fuerte oposición de las grandes compañías que tienen su sede fiscal en

jurisdicciones de muy baja tributación, dado el brusco cambio que esto supondría a la forma en la que obtienen sus beneficios.

- **CSI:** La Cláusula de Sujeción a Impuestos (*subject to tax rule*) puede anular que ciertos pagos que no soportan una carga fiscal mínima en ciertas jurisdicciones sigan obteniendo tratos beneficiosos (*tax rulings*). Sin embargo, el criterio de aplicación de esta cláusula es diferente a las dos reglas anteriores. En este caso, la cláusula se aplicará independientemente de la magnitud del grupo empresarial. Además, solo se aplica a ciertas categorías de pagos no gravados que pasarán a soportar una carga impositiva del 7,5% al 9%.

Por otro lado, las medidas del pilar 2 ofrecen cierta flexibilidad dependiendo de las características de la institución generadora de beneficios. Así pues, “no están sujetos a las normas GloBE las entidades gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones sin ánimo de lucro, fondos de pensiones o fondos de inversión que sean la sociedad matriz última (SMU) de un grupo de EMN, ni tampoco las sociedades holding utilizadas por estos.”, OCDE (2021).

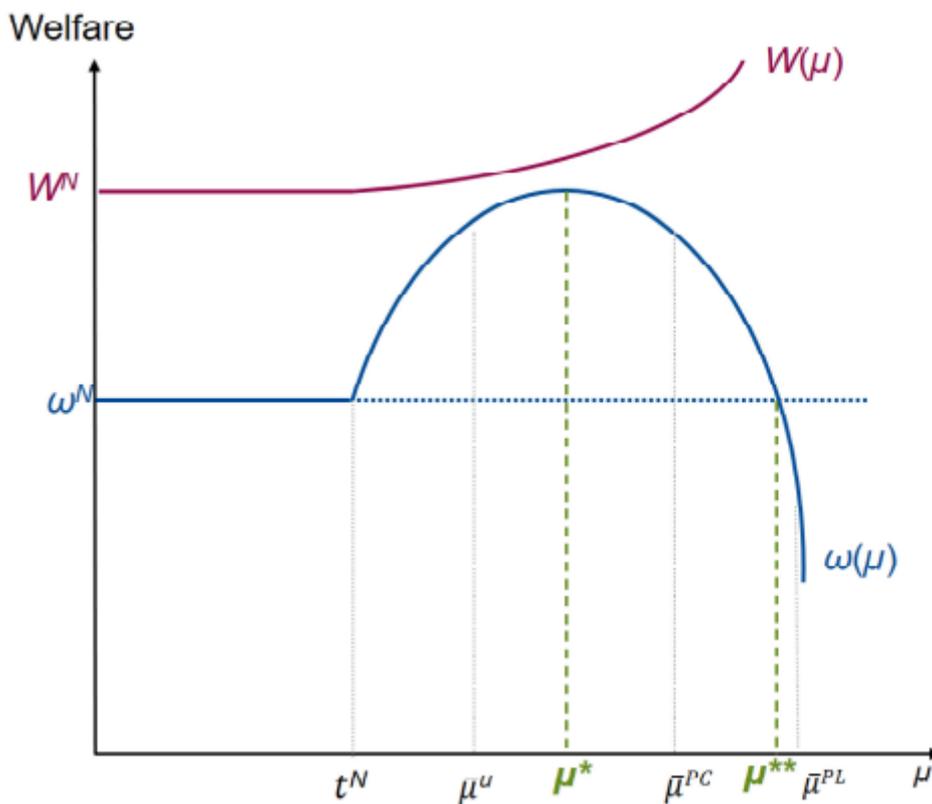
UN IMPUESTO MÍNIMO QUE SEA PARETO-EFICIENTE

¿Qué es la eficiencia en sentido de Pareto? Hablamos de eficiencia en sentido de Pareto al describir una situación de equilibrio en la que ninguno de los agentes que intervienen puede incrementar su nivel de bienestar sin que el otro reduzca el suyo. Los agentes que van a participar en nuestro caso son dos: los países con tipos impositivos bajos y los países con un tipo impositivo estándar (alrededor de la media de la OCDE). A continuación, analizaremos cómo una variación en los tipos impositivos debido a la introducción de un impuesto mínimo global (*GloBE*) va a afectar al nivel de recaudación fiscal de cada grupo objeto de estudio.

A partir de la introducción de un impuesto mínimo global del 15% se pueden dar dos situaciones completamente diferentes:

- En la primera situación vamos a tomar como ejemplo de país de baja tributación a Irlanda (12,5%). Debido a la introducción del mínimo, y presuponiendo que todo lo demás permanece constante (*ceteris paribus*), el incremento de la carga fiscal no supone un *trade-off* de empresas hacia otros países con menor tributación ya que la carga fiscal es la misma (15%), y la recaudación fiscal del país aumenta, lo cual es beneficioso para el Estado.

Gráfico 3. El impacto en el bienestar de un nivel mínimo de tributación



Fuente: Hebous y Keen (2021)

Nota: En trazo azul se presenta el nivel de bienestar de los países de baja tributación y en trazo rojo el nivel de bienestar de los países que tienen un nivel impositivo en torno a la media de la OCDE.

Si observamos el gráfico 3 podemos extraer varias conclusiones. La introducción del mínimo va a suponer un aumento de la recaudación (bienestar) para los países de baja

tributación, ya que éstos van a seguir siendo más atractivos a nivel fiscal para las empresas multinacionales. Sin embargo, un incremento del nivel mínimo de tributación por encima del equilibrio en sentido de Pareto sí que provocaría un *trade-off* y las multinacionales acabarían trasladando su sede a sus países de origen, generando un grave agujero fiscal para los países que en primera instancia presentaban una baja tributación. También podemos concluir que la introducción del mínimo en esta situación no supone apenas un cambio para los países con una carga fiscal estándar.

- La segunda situación que vamos a analizar asume una reacción extremadamente competitiva por parte de todos los países respecto a la introducción del mínimo. En este caso, algunos países con una carga tributaria estándar bajarán su nivel impositivo al mínimo global (15%) esperando obtener ganancias recaudatorias gracias al cambio, lo cual provocará una reacción en cadena por parte de los demás, quienes de manera competitiva bajarán su nivel impositivo al 15% también, alcanzándose en este nivel tributario un equilibrio de Nash.

Esta interacción competitiva por parte de los agentes tendría graves consecuencias para los países que inicialmente presentaban una tributación más baja. En su caso, al haber perdido su ventaja competitiva, las multinacionales ya no tendrían razones de peso para establecer su sede en estos territorios provocando una brusca reducción de la recaudación (bienestar) por parte del Estado y alterando completamente la economía local. Por otro lado, los territorios con una carga fiscal alrededor de la media de la OCDE no perderían contribuyentes y el efecto sobre la recaudación quedaría indeterminado dependiendo de si hubiera una ganancia considerable de contribuyentes o no.

5. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS LOGROS DEL PROYECTO BEPS. PREVISIÓN DEL EFECTO RECAUDATORIO DEL IMPUESTO MÍNIMO GLOBAL

Como es previsible, la potencial entrada en vigor de un impuesto mínimo global del 15% (GloBE) va a tener consecuencias recaudatorias evidentes para los diferentes grupos de países. Según López y Onrubia (2020) tenderían a perder ingresos los considerados como centros de inversión, que se definen como las jurisdicciones en las que las entradas de inversión directa extranjera representan más del 150 % de su PIB. Por el contrario, el grueso de países saldría ganando en términos recaudatorios lo cual supondría un incremento de la recaudación por impuesto de sociedades a nivel global.

A lo largo de este apartado vamos a tratar de medir de la forma más exacta posible cuál va a ser el impacto recaudatorio del nuevo mínimo global tanto país por país como a nivel mundial. Siguiendo con las previsiones ofrecidas en López y Onrubia (2020), se estima que la aplicación de los Pilares 1 y 2 podría incrementar la recaudación global mundial del impuesto sobre sociedades entre 50.000 y 80.000 millones de dólares.

Esta potencial recaudación tributaria la vamos a llamar **déficit impositivo**, es decir, la diferencia entre lo que una compañía paga en impuestos actualmente y lo que tendría que pagar si estuviera sujeta a un impuesto mínimo global en cada país en el que operara.

Tabla 2. Previsiones de ingresos provenientes de un impuesto societario mínimo en 2021 para diferentes tipos impositivos (en miles de millones de euros)

Country	Revenues (billions of €) for a minimum tax rate of...			
	15%	21%	25%	30%
Austria	3.0	5.4	7.0	8.9
Belgium	10.5	15.6	19.0	23.3
Bulgaria	–	–	–	–
Cyprus	0.3	0.4	0.9	1.7
Czech Republic	0.1	0.3	1.1	2.1
Germany	5.7	6.6	29.1	69.1
Denmark	0.7	2.3	3.5	4.9
Estonia	0.1	0.3	0.4	0.5
Spain	0.7	5.4	12.4	21.2
Finland	1.7	3.5	4.7	6.2
France	4.3	16.0	26.1	39.2
Greece	0.1	0.6	1.6	2.9
Croatia	–	–	–	–
Hungary	0.6	1.3	1.9	2.7
Ireland	7.2	11.3	14.0	17.3
Italy	2.7	7.6	11.1	15.7
Lithuania	–	–	–	–
Luxembourg	4.1	6.3	7.9	9.9
Latvia	0.1	0.3	0.5	0.6
Malta	0.1	0.2	0.3	0.5
Netherlands	0.9	4.9	9.3	14.9
Poland	3.7	8.0	11.0	14.8
Portugal	0.1	0.1	0.6	1.9

Romania	-	-	-	-
Sweden	1.5	1.7	5.3	10.8
Slovenia	0.0	0.0	0.1	0.1
Slovak Republic	0.0	0.0	0.0	0.4
EU total	48.3	98.0	167.8	269.7
Australia	2.3	7.9	11.7	16.6
Brazil	0.9	3.4	7.4	12.3
Canada	16.0	27.2	34.7	44.2
Chile	0.2	0.8	1.2	1.8
China	4.5	12.0	30.2	53.1
Indonesia	0.1	0.3	0.9	1.8
India	0.5	1.1	1.4	2.2
Japan	6.0	14.4	28.7	61.4
South Korea	0.0	1.5	6.2	12.7
Mexico	0.5	0.9	1.3	3.1
Norway	0.1	0.2	0.4	0.7
United States	40.7	104.4	165.4	245.4
South Africa	0.6	2.0	3.0	4.3

Fuente: Zucman et al. (2021)

En la tabla 2, extraída del estudio de Zucman et al. (2021), podemos ver cómo los datos del déficit impositivo coinciden con las estimaciones ofrecidas en López y Onrubia (2020), es decir, se prevé un efecto recaudatorio extra de al menos unos 50.000 millones de euros solamente en la UE a raíz de la introducción de un impuesto mínimo global del 15%. Además, en EEUU y Canadá el déficit impositivo podría situarse cerca de los 60.000 millones de euros, lo cual deja entrever el papel clave que juegan ambos países norteamericanos en la deslocalización de beneficios.

Tabla 3. Previsión de ingresos provenientes de un impuesto societario mínimo coordinado del 25% en 2021 (en miles de millones de euros)

Country	Tax revenues (billion €)	As a % of health expenditure	As a % of current corporate income tax revenue
Austria	7.0	16.6%	73.3%
Belgium	19.0	37.9%	114.8%
Bulgaria	.	.	.
Cyprus	0.9	64.9%	77.5%
Czech Republic	1.1	7.5%	14.3%
Germany	29.1	7.3%	41.5%
Denmark	3.5	10.6%	40.9%
Estonia	0.4	23.3%	88.9%
Spain	12.4	11.0%	43.7%
Finland	4.7	20.4%	86.9%
France	26.1	9.0%	50.9%
Greece	1.6	9.9%	33.0%
Croatia	.	.	.
Hungary	1.9	20.6%	62.7%
Ireland	14.0	61.2%	167.9%
Italy	11.1	6.6%	27.3%
Lithuania	.	.	.
Luxembourg	7.9	243.4%	282.3%
Latvia	0.5	26.0%	95.4%
Malta	0.3	28.8%	40.9%
Netherlands	9.3	11.3%	34.7%
Poland	11.0	35.0%	124.2%
Portugal	0.6	2.9%	9.0%
Sweden	5.3	9.2%	36.5%
Slovenia	0.1	1.6%	8.4%
Slovak Republic	0.0	0.7%	1.3%
EU total	167.8	12.1%	52.3%

Fuente: Zucman et al. (2021)

La tabla 3, además de presentar los déficits impositivos país por país de la posible introducción de un mínimo impositivo global del 25%, nos muestra los efectos recaudatorios como porcentajes sobre el gasto total del país en sanidad y sobre la cantidad que efectivamente recauda el Estado en la actualidad. A pesar de que la tabla no nos ofrece datos idénticos a nuestro estudio (introduce un mínimo global del 25% en lugar

del 15% comentado), los resultados pueden ser bastante representativos y por eso vamos a comentarlos a continuación.

Tal como mencionamos anteriormente, los países que inicialmente presentaban una carga fiscal por debajo de la media podrían verse beneficiados por la introducción de un mínimo siempre que este incremento del tipo impositivo fuera Pareto-eficiente y no supusiera un aumento excesivo del nivel de tributación provocando un éxodo empresarial. Esta situación la vemos en países como Irlanda o Chipre, los cuales obtendrían unos ingresos adicionales que se acercarían en torno al 40% del gasto que efectúan en sanidad (haciendo una aproximación proporcional para el caso de que el impuesto mínimo fuera del 15%).

Cabe destacar el caso de Luxemburgo, uno de los principales paraísos fiscales dentro de la UE. El incremento de recaudación gracias al mínimo global le supondría un crecimiento de los ingresos fiscales de en torno al 170%. Sin embargo, este escenario es poco probable puesto que Luxemburgo podría ser uno de los países que perdiera un porcentaje relevante de contribuyentes al tratarse de un centro de inversión muy importante en el ámbito internacional, como se ha comentado antes. Los datos previstos para el conjunto de la Eurozona son más discretos, y se sitúan alrededor de un 30% de incremento de los ingresos fiscales.

No cabe duda de que los efectos esperados del impuesto mínimo global podrían ser parte de la solución del endeudamiento de los Estados, teniendo en cuenta que, en los últimos años, los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas son unos de los factores de vulnerabilidad más evidentes de la economía mundial.

6. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y EXTENSIONES

En términos generales, parece que la definitiva entrada en vigor de un impuesto mínimo global en 2023 con una más que probable puesta en marcha en el próximo año 2024 puede inducir, supuestamente, un notable incremento de recaudación fiscal a nivel agregado.

Además, si la directiva europea sigue su curso, empezaremos a ver cómo cambia notablemente el marco fiscal a nivel europeo en los próximos años, ya que no todos los países de la Unión Europea alcanzan el impuesto mínimo propuesto en la actualidad.

Sin embargo, hay ciertas cuestiones que quedan en el aire a partir de ahora. Según el pilar 2 de la OCDE, la matriz del grupo empresarial es la que sería gravada con un impuesto adicional en caso de que las filiales residentes en el extranjero no lleguen al mínimo de tributación del 15%. Pero ¿es realmente justo que los países en los que residen esas filiales no opten a ingresar ese impuesto adicional?

Como hemos visto, el pilar 1 trata de corregir esta cuestión, aunque solamente para las empresas más grandes. Está claro que aquí encontramos un comportamiento sesgado que puede ser objeto de debate, aunque también entendemos que la revisión de toda la documentación para las empresas más pequeñas sería una tarea muy engorrosa e ineficiente. Por eso, creemos que este aspecto puede ser objeto de revisión más adelante.

También nos gustaría comentar que se debería prever la oposición al cambio que a partir de ahora puede llegar por parte de los principales paraísos fiscales. Tal como hemos visto en el trabajo, si los países siguen un comportamiento perfectamente coordinado en la aplicación del nuevo marco impositivo, tanto los países con muy baja carga fiscal como los demás saldrían ganando gracias al cambio. Sin embargo, en la realidad, pocas veces se consigue esto, lo cual puede dar lugar a comportamientos excesivamente competitivos (bajadas generales de tipos en el impuesto de sociedades hasta el tope del 15%) que tiendan a un equilibrio de Nash, pero en el que ninguno de los agentes salga ganador, ya sea por la bajada del nivel de tributación o por el éxodo de empresas contribuyentes.

Como extensión posible del trabajo queda la realización de un estudio aplicado de los posibles efectos recaudatorios que para un país como España puede tener para los distintos sectores productivos afectados por la directiva mencionada (lógicamente, los sectores más internacionalizados). No obstante, este objetivo sólo puede conseguirse si se contara con microdatos tributarios de las empresas multinacionales españolas, con un detalle suficiente de sus cifras de negocio y beneficio en todas las jurisdicciones donde actúan. Hoy por hoy, esta limitación estadística dificulta el trabajo aplicado para el analista interesado.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo de la Unión Europea (2022). *Fiscalidad internacional: el Consejo llega a un acuerdo sobre un nivel mínimo de imposición para las empresas más grandes*.

Comunicado de prensa

De la Torre F. (2014). *¿Hacienda somos todos?* Debate

Deloitte (2021). *Global Minimum Tax (Pillar Two)*. Frequently Asked Questions

Hebous S. y Keen M. (2021). *Pareto-Improving Minimum Corporate Taxation*. IMF Working Paper

López J. y Onrubia J. (2020). *Retos a los que se enfrenta la fiscalidad de las multinacionales: la propuesta de la OCDE*.

OCDE (2015). *Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios*. Nota explicativa

OCDE (2021). *Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*. Proyecto BEPS de la OCDE y el G20

OCDE (2022). *10 preguntas sobre BEPS*.

Tochetti F. y Cersósimo S. (2022). *Controlled Foreign Corporation Rules en LATAM: Un análisis comparativo de la normativa antielusiva*. TAXLATAM

Tørsløv et al. (2022a). *The Missing Profits of Nations*. The Review of Economic Studies Limited

Wier L. y Zucman G. (2022). *Global Profit Shifting, 1975-2019*. Working Paper 30673

Zucman et al. (2021). *Collecting the tax deficit of multinational companies: simulation for the European Union*. EUTAX Observatory