

# NUEVA IMPOSICIÓN INTERNACIONAL SOBRE SOCIEDADES

Desafíos, alternativas y recomendaciones para  
América Latina y el Caribe

## Autores

Alberto Barreix  
Martín Bès  
Ubaldo González  
Emilio Pineda  
Andrea Riccardi





# **NUEVA IMPOSICIÓN INTERNACIONAL SOBRE SOCIEDADES**

---

Desafíos, alternativas y recomendaciones  
para América Latina y el Caribe

Alberto Barreix

Martín Bès

Ubaldo González

Emilio Pineda

Andrea Riccardi



**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Nueva imposición internacional sobre sociedades: desafíos, alternativas y recomendaciones para América Latina y el Caribe / Alberto Barreix, Martín Bès, Ubaldo González, Emilio Pineda, Andrea Riccardi.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1015)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Fiscal policy-Latin America. 2. Fiscal policy-Caribbean Area. 3. Corporations-Taxation-Latin America. 4. Corporations-Taxation-Caribbean Area. 5. Income tax-Latin America. 6. Income tax-Caribbean Area. I. Barreix, Alberto. II. Bès, Martín. III. González, Ubaldo. IV. Pineda, Emilio, 1974- V. Riccardi, Andrea. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. VII. Serie.

IDB-MG-1015

**Clasificaciones JEL:** H25, H30

**Palabras clave:** fiscalidad internacional, Imposición a la Renta de Empresas, Impuesto Mínimo Global, transparencia tributaria

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legal-code>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.**

**Colaboradores externos:**

**Coordinación de la producción editorial:** Sarah Schineller, A&S Information Partners, LLC

**Revisión editorial:** Claudia M. Pasquetti y equipo

**Diagramación:** The Word Express, Inc.



# Índice

Abreviaturas .....	vii
Resumen .....	ix
Resumen ejecutivo.....	xi
<b>1    Introducción.....</b>	<b>1</b>
Perspectiva histórica del Impuesto de Sociedades .....	3
Los cimientos de la arquitectura tributaria internacional:	
la Liga de las Naciones.....	6
Cambios en la organización empresarial: de las firmas multinacionales	
a las globales .....	9
El Impuesto de Sociedades en un mundo globalizado: principales desafíos.....	10
Esfuerzos de coordinación entre jurisdicciones para la modernización	
del Impuesto de Sociedades.....	12
<i>Primer asalto (fallido) a los paraísos fiscales .....</i>	<i>12</i>
<i>La transparencia tributaria.....</i>	<i>13</i>
<i>BEPS y los primeros intentos por eliminar la elusión planificada .....</i>	<i>14</i>
<i>La reforma tributaria de Estados Unidos de 2017 .....</i>	<i>17</i>
<i>La Unión Europea y la configuración del Impuesto de Sociedades</i>	
<i>como recurso internacional.....</i>	<i>18</i>
<b>2    La reforma de los dos pilares .....</b>	<b>21</b>
Problemática de la Acción 1 del Plan BEPS .....	22
<i>Antecedentes remotos: la Conferencia de Ottawa.....</i>	<i>22</i>
<i>La Acción 1 de BEPS 2015-2018.....</i>	<i>22</i>
<i>Nacimiento del enfoque de dos pilares .....</i>	<i>25</i>
El Pilar 1.....	27
<i>De las tres propuestas sin perjuicio a la propuesta unificada .....</i>	<i>28</i>
<i>Elementos del Pilar 1 .....</i>	<i>31</i>

El Pilar 2.....	39
<i>Naturaleza de las Reglas GloBE: enfoque común</i> .....	40
<i>Las Reglas GloBE</i> .....	40
<i>Implementación: tareas de los países</i> .....	47
<b>3 El impuesto sobre determinados servicios digitales .....</b>	<b>49</b>
<b>4 El Artículo 12B del Comité de Expertos de las Naciones Unidas .....</b>	<b>53</b>
<b>5 Estado de situación en América Latina y el Caribe: valoración y recomendaciones.....</b>	<b>57</b>
Estimaciones de recaudación .....	60
<i>Ingresos por el Pilar 1</i> .....	63
<i>Ingresos por el Pilar 2</i> .....	64
Decisiones de políticas.....	67
<i>Impuestos sobre Determinados Servicios Digitales</i> .....	69
<i>Fortalecimiento de la tributación en la fuente</i> .....	69
<b>6 Reflexiones finales.....</b>	<b>75</b>
Novedades más destacadas .....	76
Algunas cuestiones a largo plazo .....	77
<i>Consideraciones técnicas que complejizan el propio Impuesto de Sociedades</i> .....	77
<i>¿Impuesto unitario con distribución formularia o precios de transferencia?..</i>	78
<i>¿Territorialidad o renta mundial? .....</i>	78
<i>Mayor coordinación internacional en la fiscalidad</i> .....	79
<i>La negociación institucionalizada</i> .....	79
<i>Complementar la fiscalidad y la regulación para la economía del conocimiento</i> .....	80
Posibles acciones de mejora.....	81
<i>Respecto del Pilar 1</i> .....	81
<i>En relación con el Pilar 2</i> .....	82
<i>Medidas administrativas y de transparencia fiscal</i> .....	83
<b>Bibliografía .....</b>	<b>85</b>
<b>Anexo: Casos prácticos.....</b>	<b>93</b>
Caso Pilar 1 .....	93
<i>Datos de XX</i> .....	93
Caso Pilar 2 .....	95
<i>Datos de XX</i> .....	95

**Índice de cuadros**

Cuadro 1.	Carga tributaria como porcentaje del PIB.....	4
Cuadro 2.	Ejemplo del Pilar 1: determinación del Monto A.....	35
Cuadro 3.	Resumen de rendimientos recaudatorios a nivel mundial.....	62
Cuadro 4.	Estimación preliminar de ingresos adicionales que recibirían los países de América Latina y el Caribe (miles de millones de euros).....	66

**Índice de gráficos**

Gráfico 1.	Evolución del Impuesto de Sociedades, países seleccionados de la OCDE, 1990-2018 .....	4
Gráfico 2.	Evolución del Impuesto de Sociedades, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1990-2018.....	5
Gráfico 3.	Evolución de las alícuotas del Impuesto de Sociedades en la OCDE y en América Latina y el Caribe (en porcentaje).....	6
Gráfico 4.	Proceso de cooperación fiscal internacional.....	15
Gráfico 5.	GloBE en todas las jurisdicciones de las matrices (UPE e intermedias) ....	43
Gráfico 6.	La jurisdicción de la UPE no adopta las Reglas GloBE .....	44
Gráfico 7.	Funcionamiento de la regla de propiedad dividida.....	44
Gráfico 8.	La jurisdicción de la UPE es de baja imposición.....	45
Gráfico 9.	Aplicación conjunta de las reglas RIR y UTPR.....	46
Gráfico 10.	Número de países que presentan Informes País por País en el mundo.....	61
Gráfico 11.	Distribución de los rendimientos recaudatorios por tipo de país.....	62
Gráfico 12.	Distribución regional de las 2.000 mayores multinacionales sobre la base de la sede central, número de empresas y beneficios (en porcentaje).....	65
Gráfico 13.	Recaudación anual estimada del IMG por región geográfica, si el impuesto se aplicara en 2021 (miles de millones de euros) .....	66
Gráfico 14.	Recaudación anual adicional por países, si el impuesto se aplicara en 2021 (miles de millones de euros).....	66



# Abreviaturas

AATT	Administraciones tributarias
ADS	Servicios digitales automatizados ( <i>automated digital services</i> )
ALC	América Latina y el Caribe
AT	Administración tributaria
ATAF	African Tax Administration Forum
BAI	Beneficios antes de impuestos
BEAT	Erosión de Bases y Anti-abuso ( <i>Base Erosion and Anti-Abuse Tax</i> )
BEPS	Erosión de Bases y Traslado de Beneficios ( <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> )
CAAM	Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Material Fiscal
CDI	Convenio(s) para evitar la doble imposición
CE	Comisión Europea
CFC	Compañía foránea controlada - Transparencia Fiscal Internacional
EMN	Empresa multinacional
EP	Establecimiento permanente
FEI	Factura Electrónica Internacional
FG	Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GILTI	Impuesto Global sobre Ingresos de Intangibles de Baja Tributación ( <i>Global Intangible Low Tax Income</i> )
GloBE	Propuesta GloBE-Reglas GloBE ( <i>Global anti-Base Erosion</i> )
ICAP	International Compliance Assurance Programme
IMCN	Impuesto Mínimo Complementario Nacional
IMG	Impuesto Mínimo Global
IPPP/CbCR	Informe País por País ( <i>Country by Country Reporting</i> )
IS	Impuesto a la Renta de Sociedades
ISDSD	Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales
IVA	Impuesto al Valor Agregado



LA/FT	Lavado de activos/financiamiento del terrorismo
MAP	Procedimiento de acuerdo mutuo ( <i>mutual agreement procedure</i> )
MC	Modelo de Convenio
MI-OCDE	Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE/G20
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
RIR	Regla de Inclusión de Rentas ( <i>Income Inclusion Rule</i> )
SOR	Regla de Inversión ( <i>Switch Over Rule</i> )
STTR	Regla de Sujeción a Impuesto ( <i>Subject to Tax Rule</i> )
TFDE	Task Force on the Digital Economy
TIE	Tasa de Imposición Efectiva
UBO	Último Beneficiario de la Propiedad ( <i>Ultimate Beneficial Owner</i> )
UE	Unión Europea
UPE	Entidad matriz última ( <i>Ultimate Parent Entity</i> )
UTPR	Regla de Pagos Infragravados ( <i>Undertaxed Payments Rule</i> )

# Resumen

A finales de 2021, 137 países llegaron a un acuerdo para reformar aspectos internacionales del Impuesto a la Renta de Sociedades (IS) y prevenir la erosión de la base imponible que permite la normativa vigente. Se prevé que la nueva normativa entre en vigor en 2023 para las jurisdicciones que decidan adherirse. La reforma tiene dos pilares. El Pilar 1 introduce un mecanismo de reparto de una parte de las utilidades generadas por las 100 megaempresas multinacionales más rentables, de suerte que contribuyan al fisco de los países donde exista una masa crítica de usuarios o clientes, aunque tengan allí nula o escasa presencia física. El Pilar 2 implementa un IS mínimo para unas 8.000 empresas multinacionales (EMN) grandes, que representan el 90% de la base imponible de las EMN, para que las utilidades contables de dichas multinacionales estén sujetas a una imposición mínima del 15%.

El documento presenta la evolución de la tributación internacional a la renta empresarial desde sus orígenes en el siglo pasado y describe las medidas propuestas, además de presentar ejemplos de aplicación. Adicionalmente, se examinan las principales innovaciones y desafíos, y se resumen los impactos recaudatorios preliminares disponibles a la fecha. Finalmente, se recomiendan medidas de política tributaria para fortalecer la propuesta, así como instrumentos de administración para facilitar su implementación efectiva.



# Resumen ejecutivo\*

A finales de 2021, 137 países llegaron a un acuerdo, que debería ser ejecutivo en 2023, para reformar aspectos internacionales del Impuesto a la Renta de Sociedades (IS) y prevenir la erosión de la base imponible que permite la normativa vigente. Este documento describe las medidas propuestas, incluyendo ejemplos de aplicación, y repasa la evolución de la tributación internacional a la renta empresarial desde sus orígenes en el siglo pasado hasta la presente modificación. El Pilar 1 de la reforma introduce un mecanismo de reparto de una parte de las utilidades generadas por las 100 megaempresas multinacionales más rentables, de suerte que contribuyan al fisco de los países donde exista una masa crítica de usuarios o clientes, aunque tengan allí nula o escasa presencia física. El Pilar 2 implementa un impuesto de sociedades mínimo a unas 8.000 empresas multinacionales (EMN) grandes, que representan el 90% de la base imponible de las EMN, para que las utilidades contables de dichas firmas estén sujetas a una imposición mínima del 15%.

Si antes de 2022 la presión para reformar el impuesto corporativo ya era fuerte, a partir de este año será mayor, porque hasta ahora se concentraba en resolver el dilema entre recaudar más o fomentar el crecimiento y atraer inversiones extranjeras, mientras que próximamente encontraremos una serie de convenios internacionales de nuevo cuño a los que cada país habrá de decidir si se adhiere o no. De manera que a la presión que ya existía *de facto*, ahora se sumará otra *de iure*.

En este ensayo se ofrece una serie de recursos para entender cómo hemos llegado a este singular punto en la historia de la imposición y se proporcionan instrumentos analíticos que ayuden a cada país a tomar decisiones informadas de políticas.

La primera característica de la reforma es su carácter voluntario. Ahora bien, si un país decide adherirse a la reforma, ha de aceptar las reglas del juego tal como se han escrito en el Marco Inclusivo (MI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

---

\* Los autores agradecen los importantes aportes de los revisores Gonzalo Arias, Carmen Cámara Barroso y Alfredo García Prats. También se reconocen los valiosos comentarios de David Ching, Romina Nicaretta, Carola Pessino, Axel Radics, Sarah Schineller, Luis Peragon y Marcio Verdi.

Económicos (OCDE), una agrupación de 141 países<sup>1</sup> que brinda legitimidad a la propuesta. Por el contrario, si el país optara por no adherir, asume el riesgo de menoscabar su integración comercial y financiera internacional.

La propuesta contiene dos grandes innovaciones al marco convencional del IS existente para la tributación internacional. Las novedades se agrupan en sendos pilares 1 y 2.

En esencia, el Pilar 1 crea un mecanismo para repartir el denominado “Monto A”, una fracción de los beneficios residuales, que afecta a aproximadamente las cien multinacionales más grandes (con volumen de operaciones superior a €20.000 millones) y rentables (más del 10% de beneficio sobre las ventas) del mundo, las *megaempresas*. Este mecanismo podría rendir una cifra de entre US\$438 millones y US\$1.038 millones para toda la región, de acuerdo con estimaciones preliminares, aunque creemos que estará más bien en la parte baja de la horquilla. Los países de América Latina y el Caribe (ALC) que sean miembros del Marco Inclusivo pueden beneficiarse de esos flujos mediante su adhesión a los instrumentos internacionales que se negociarán durante 2022. Con eso, y previa reforma del IS nacional para definir el nuevo hecho imponible, empezarán a devengar recaudación en 2023, con los primeros pagos en 2024 (si se cumple el plan de acción anunciado por el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE/G20 [MI-OCDE]). Los países no miembros del MI-OCDE que deseen participar deberán comenzar por estudiar su adhesión al mismo.

El Pilar 2 busca proteger la base tributaria evitando su erosión o su traslado a países de menor carga. La premisa que sustenta el Pilar 2 es que, si un Estado no ejerce su derecho a gravar a un nivel adecuado, se pueden aplicar reglas<sup>2</sup> que reasignen esos derechos a otra jurisdicción para que lo haga o, en su caso, denegar deducciones si las rentas están tributando a un nivel inferior a un mínimo estipulado. Estas reglas permiten aplicar a las multinacionales<sup>3</sup> un “nuevo” impuesto mínimo a la renta a nivel mundial que asegure una tasa efectiva para todas las jurisdicciones.

Todos los países, tanto miembros del MI-OCDE como no miembros, tienen la posibilidad de implementar las reglas del impuesto mínimo del Pilar 2, ya que ello se hará por legislación interna. En este caso, se trata de imponer a las multinacionales con facturación superior a €750 millones (unas 8.000 a nivel mundial) un impuesto complementario a las rentas societarias obtenidas en jurisdicciones de baja imposición que no alcancen el mínimo del 15% sobre la ganancia contable o, por decirlo con mayor precisión, sobre la ganancia contable residual, pues la base del Impuesto Mínimo Global (IMG) excluye las rentas de actividades “sustantivas”, exonerando del gravamen a las rentas rutinarias atribuibles al activo fijo y a la mano de obra (mediante la exclusión de esas rentas rutinarias en la fórmula de cálculo, un proceso que en inglés se denomina *carve-out*).

Cálculos provisionales sobre el impacto de esta medida indican que la recaudación adicional para la región podría alcanzar entre US\$2.100 millones y US\$2.250 millones. No

<sup>1</sup> A noviembre de 2021. Véase <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>.

<sup>2</sup> Denominadas Reglas GloBe (*Global anti-Base Erosion*, por su sigla en inglés).

<sup>3</sup> Los fondos de pensiones, las empresas públicas y la industria naviera quedarían fuera del ámbito de aplicación de esta normativa.



es fácil estimar la porción que cada país individual podrá capturar. En primer lugar, porque no estamos seguros del tamaño de la tarta y, en segundo lugar, porque la porción que cada uno recaude dependerá de sus propias políticas, de las políticas de los demás y de las reacciones a las mismas de parte de las empresas. Efectivamente, desde la publicación de las reglas modelo del Pilar 2 en 2021, en la recaudación se da preferencia a un impuesto mínimo doméstico calificado, denominado Impuesto Mínimo Complementario Nacional (IMCN). Este impuesto permitirá que cada país exija, sobre la renta computada en su jurisdicción, el gravamen complementario hasta llegar al 15%, monto del cual, de otro modo, se apropiaría otra jurisdicción mediante la Regla de Inclusión de Rentas (RIR), regla básica de la propuesta del Pilar 2, que se complementa con la Regla de Pagos Infragravados (UTPR, por su sigla en inglés, *Undertaxed Payments Rule*).

De este modo, el IMCN ofrece a los países del mercado (donde residen las filiales y los establecimientos permanentes [EP]) el derecho preferente a gravar las rentas salientes de su jurisdicción antes que los países de las casas matrices, lo cual ha reavivado el interés de todos por este mecanismo, especialmente los que tradicionalmente han sido de baja tributación. Adicionalmente, todos son libres de adoptar la RIR para atraer rentas a su territorio, aunque el interés en hacerlo será obviamente proporcional al número de casas matrices grandes y filiales en jurisdicciones de baja imposición que los países alberguen en su seno. En suma, si un país, sea grande o pequeño, de alta o baja imposición, deja de adoptar el IMCN y/o el IMG, estará cediendo la recaudación a otra jurisdicción. En síntesis, el juego de las dos reglas combinadas permite a los fiscos de los países desarrollados cobrar hasta el 15% de impuesto mínimo si los países en desarrollo no ejercen su derecho primario a la imposición de las rentas, lo cual pueden lograr mediante el IMCN o mediante la revisión de sus políticas de incentivos tributarios, siempre generosas y frecuentemente redundantes. Con esto, se logrará una mayor equidad en el sistema para todos los contribuyentes.

Este documento se organiza como se detalla a continuación. Para poner la reforma en contexto, en el capítulo 1 se analizan los aspectos internacionales del IS desde su origen hasta los intentos reformistas recientes. En el capítulo 2 se presenta la propuesta de los dos pilares. Primero, se profundiza en la problemática actual, trazando el recorrido de los debates desde la constitución de la Task Force on the Digital Economy en 2014 hasta la publicación del *Statement* y las reglas modelo en 2021. A continuación, se realiza una descripción pormenorizada de los elementos estructurales del nuevo régimen tributario.

En los capítulos 3 y 4 se desarrollan otros elementos clave de la nueva fiscalidad internacional: los Impuestos sobre Determinados Servicios Digitales (ISDSD), a veces denominados *Google Tax*, que se presentan como una enmienda al menú de reforma de la OCDE, así como otra alternativa, la ofrecida por Naciones Unidas en forma de tributación en la fuente de rentas de la economía digital, especialmente a través del Artículo 12B del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas. Asimismo, se ofrecen algunas claves para apoyar la decisión de elegir una vía o su contraria.

El capítulo 5 examina las estimaciones preliminares de impacto de la propuesta del MI-OCDE. En primer lugar, se consideran las limitaciones de datos para el cálculo y,

posteriormente, se presentan estimaciones disponibles de recaudación a nivel global, y específicamente para los países de la región. Luego se analizan algunas medidas tributarias complementarias que pueden ser consideradas para fortalecer la tributación en la fuente.

En el capítulo 6 se exponen algunas reflexiones sobre el conjunto del valioso acuerdo alcanzado. En primer lugar, se discuten las novedades técnicas más destacadas de cada pilar. En el Pilar 1 se resaltan la aplicación del tratamiento unitario de las megaempresas como sujetos pasivos, la distribución formularia de sus utilidades, el reconocimiento de la contribución del usuario en la creación de valor y el consiguiente derecho a gravar del país del mercado. En el Pilar 2, la principal novedad es la imposición mínima sobre las utilidades contables para controlar el traslado de beneficios, una propuesta que reconoce la debilidad de los mecanismos vigentes, como los precios de transferencia y las reglas de subcapitalización.

La propuesta también presenta desafíos importantes. En efecto, el IS gana en complejidad con la inclusión, junto al régimen general, de varios regímenes especiales: las megaempresas, que se sujetan al Pilar 1, las empresas muy grandes, que lo hacen al Pilar 2, y las pequeñas y microempresas, con sus regímenes simplificados. Adicionalmente, por el juego combinado de la exclusión por actividad (*carve-out*) en el Pilar 2 y el IMCN, es previsible que pervivan, e incluso que aumenten, los incentivos tributarios.<sup>4</sup> La complejidad elevará los costos de cumplimiento de los contribuyentes y del control por parte de las administraciones, multiplicando las oportunidades de elusión. Adicionalmente, las medidas acordadas consolidan la divergencia entre el impuesto a las empresas, donde predomina la territorialidad, mientras que para el gravamen personal prevalece la renta mundial.

También se reconoce la debilidad del sistema actual de precios de transferencia y se sustituye por primera vez por un impuesto unitario con distribución formularia de la base imponible en el Pilar 1, Monto A, complementado con las reglas de simplificación en el Monto B. Con respecto al Pilar 2, la propia existencia del IMG es también un reconocimiento implícito de la ineficacia de dichas normas. En tal sentido, aunque las enmiendas que se hacen al sistema de precios de transferencia generalmente favorecerán a los países en desarrollo, no se puede soslayar la crítica de que la muy limitada ponderación que se da a los países del mercado en la fórmula propuesta para el Pilar 1 favorece claramente al país de residencia, en la gran mayoría de los casos, una economía avanzada.

---

<sup>4</sup> Desde que se publicaron las reglas modelo del Pilar 2, que reconocen a los países el derecho a imponer el Impuesto Mínimo Complementario Nacional (IMCN), se ha rebajado la presión sobre los incentivos tributarios, pues, en la configuración actual, el IMCN captura buena parte de las utilidades que los incentivos no gravan. El sistema funcionará en dos fases. En la primera, se aplica el IS nacional, con todas sus peculiaridades, incluidos los incentivos. En la segunda, se aplica en IMCN sobre una base que equivale a las utilidades no rutinarias (todas, menos el rendimiento asignado a los activos fijos y al talento humano, determinado *ex lege* como un porcentaje sobre el valor neto de los activos y de los costes salariales). Como se indica más adelante, esos porcentajes tienen un período transitorio de aplanamiento que irá aproximando las dos magnitudes.

A nivel institucional, es necesario reconocer el esfuerzo técnico y político realizado por el MI-OCDE para lograr los consensos, pero sigue echándose en falta un marco institucional más sólido y equitativo para que el proceso sea algo más que la adhesión a normativas definidas principalmente por los países desarrollados y los grandes emergentes en consulta con las grandes multinacionales. Finalmente, parece necesario complementar la nueva fiscalidad con acuerdos en el marco regulatorio para asegurar los objetivos tradicionales de proteger los derechos del consumidor, la privacidad de los datos y la defensa de la competencia, debido a que la economía del conocimiento tiene como elemento en cuestión al propio ser humano, en particular intimidad y biología.

Entre las propuestas y recomendaciones presentadas en el capítulo 6, en el Pilar 1 se destaca la necesidad de revisar la base de reparto de los beneficios residuales que integran el Monto A, incrementando la porción que corresponde a los países del mercado, que actualmente está fijada en el 25%. Asimismo, se debería reconsiderar la actual prohibición de implementar el impuesto sobre los servicios digitales a las empresas de ingresos inferiores a los umbrales acordados. En el Pilar 2, la recomendación principal es establecer el IMCN, para evitar ceder recaudación a terceras jurisdicciones en virtud del establecimiento del IMG. Adicionalmente, también se sugiere introducir cambios que eleven las alícuotas de retención de ciertas rentas de capital acordadas en los tratados tributarios. Otra política que será necesario revisar es la que atañe a los incentivos fiscales para fomentar la inversión, especialmente si no se aprueba en el país el IMCN.

Para favorecer este proceso de transparencia y control tributario, proponemos implementar la factura electrónica para todas las transacciones transfronterizas de bienes, servicios, intangibles y financiamiento, e impulsar el intercambio de información entre todas las jurisdicciones intervinientes del último beneficiario de la propiedad y de los Informes País por País (IPPP) que actualmente presentan las grandes firmas multinacionales. Asimismo, la efectiva gestión de la reforma supone una revisión y la modernización de las áreas internacionales de las administraciones tributarias (AATT).

Finalmente, consideramos necesario fortalecer la cooperación internacional y su institucionalidad para superar las asimetrías entre países en la formulación de políticas y las carencias en su implementación efectiva, a fin de consolidar los trascendentes avances alcanzados.





# Introducción

El 8 de octubre de 2021 se logró un acuerdo trascendental para la modernización del Impuesto a la Renta<sup>5</sup> de Sociedades (abreviadamente, Impuesto de Sociedades o IS). Fue el resultado de un proceso de discusiones técnicas y negociaciones de alto nivel iniciado en 2016 y refrendado por 137 de los 141 países y jurisdicciones participantes del Marco Inclusivo (MI-OCDE) sobre la Erosión de Bases y Traslado de Beneficios (BEPS, por su sigla en inglés). Se acordó asimismo un plan de implementación que deberá ser ejecutado a lo largo de 2022. Con este estudio se busca proveer información que ayude a formular políticas tributarias adecuadas en América Latina y el Caribe (ALC) en respuesta al cambio del marco internacional, así como a implementarlas vía instrumentos legales, reglamentarios y de administración tributaria (AT).

Los motivos de la reforma del marco internacional deben buscarse en la baja recaudación del IS, asunto que ha recibido una atención creciente en la dirigencia política en tiempos recientes, primero por la crisis financiera de 2008, que causó grandes desequilibrios fiscales y elevado endeudamiento, y después por las nuevas dificultades experimentadas en las distintas economías a raíz de la pandemia de COVID-19, que han llevado

---

<sup>5</sup> En el presente trabajo los términos “renta”, “ganancia”, “beneficios” y “utilidades” son utilizados como sinónimos.



a nuevos esfuerzos de consolidación fiscal. Junto a los argumentos financieros, han emergido también consideraciones de justicia distributiva.<sup>6</sup>

La segunda gran motivación de la reforma es de tipo técnico: la digitalización y la globalización características de la Cuarta Revolución Industrial (Schwab, 2016) vienen impactando fuertemente sobre la realidad económica y los modelos de negocios. Para seguir cumpliendo su cometido, los sistemas tributarios nacionales y los estándares de fiscalidad internacional existentes, definidos en la época industrial, en que los mejores indicadores de la actividad económica eran activos fijos (*brick and mortar*), han de adaptarse a la nueva economía de los intangibles y a la digitalización.

En una economía muy abierta a nivel mundial, la adaptación del IS resulta particularmente compleja. Determinar dónde y cuánto han de tributar las empresas multinacionales (EMN) es un gran desafío, pues las cadenas mundiales de creación de valor, la distribución de productos y servicios mediante Internet, y la economía del conocimiento en general, han roto el antaño fuerte vínculo de la producción y distribución con los mercados nacionales. Esto es particularmente cierto para los “gigantes digitales”, cuya renta afluye al margen de los activos tangibles y, por ende, al margen del concepto de establecimiento permanente (EP), pieza clave en la arquitectura tradicional del IS para repartir la renta entre naciones.

En estas condiciones, no es fácil concitar voluntades para una solución definitiva, pues alterar el *statu quo* significa que habrá Estados que cedan soberanía mientras que otros la adquieren.<sup>7</sup> En este sentido, mientras la comunidad internacional debatía la adecuación de los estándares internacionales heredados del siglo XX, emanados en su día de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),<sup>8</sup> algunos países fueron introduciendo diversas medidas unilaterales, especialmente los Impuestos sobre Determinados Servicios Digitales (ISDSD), al margen o incluso en contravención de dichos estándares, lo que ha ocasionado una falta de coordinación y el riesgo de doble imposición internacional. Del mismo modo, otros reguladores internacionales han tratado de ofrecer reglas más favorables a los países en desarrollo. Concretamente, el Comité de Expertos en Cooperación Internacional en Materia Tributaria de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, Comité de Expertos de las Naciones Unidas) ha introdu-

<sup>6</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Unión Europea (UE), en un reciente comunicado en el que anuncia la transposición del acuerdo internacional a una directiva comunitaria titulada *Fair Taxation: Commission proposes swift transposition of the international agreement on minimum taxation of multinationals*.

<sup>7</sup> Es lo que ocurre en el caso del Pilar 1 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que resta una cierta capacidad de imposición a los países donde las EMN más grandes y rentables tienen su residencia, y se la atribuye a los países del mercado. En este sentido, se puede decir que es una redistribución progresiva, aunque lo notarán menos aquellas jurisdicciones que ya gravan a través del Impuesto a la Renta de Sociedades (IS), por ejemplo, si tienen un establecimiento permanente (EP) o una filial en su territorio. También el Pilar 2 afecta al reparto de bases imponibles entre países, pero en este caso va en sentido contrario, porque atrae las bases hacia los países más desarrollados, que es donde las EMN tienen su residencia. De acuerdo con la misma lógica, diríamos que es una redistribución regresiva, aunque los países sede de las filiales pueden reaccionar imponiendo el Impuesto Mínimo Complementario Nacional (IMCN) y revisar sus políticas de beneficios fiscales para retener capacidad de imposición.

<sup>8</sup> Fundamentalmente a partir del Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio (OCDE, 2017a) y las Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias (OCDE, 2017c; 2022).

cido un nuevo artículo a su modelo de convenio,<sup>9</sup> estableciendo una regla distributiva de potestad tributaria específica sobre la renta obtenida por la prestación de “servicios digitales automatizados”. En este contexto, se impone una reflexión sobre el nuevo sistema internacional, cuya inauguración se anuncia para 2023, y sobre la adecuación de las políticas nacionales al marco emergente.<sup>10</sup>

**Nota para el lector:** El resto de este capítulo —introdutorio— dibuja una perspectiva histórica de la dimensión internacional del IS que contextualiza la reforma, examinando el impuesto desde sus inicios en 1920 hasta la reforma norteamericana de 2017. Aunque su lectura puede ser instructiva, los lectores pueden saltar al capítulo 2.

## Perspectiva histórica del Impuesto de Sociedades

Implantado por vez primera en Gran Bretaña en 1799, el IS fue originalmente concebido como una fuente de ingreso extraordinaria para financiar gastos militares y, en menor medida, para mitigar tensiones sociales (Barreix, Bès y Roca, 2010). Su ámbito de aplicación territorial se limitó originalmente al territorio nacional (“fronteras adentro”), reflejando la organización económica y política de la época. Sin embargo, la creciente internacionalización de la actividad económica y empresarial, y la consolidación de los Estados-nación a partir de la segunda mitad del siglo XIX subrayaron la necesidad de regular la capacidad de imposición entre las naciones exportadoras de capital y las receptoras de la inversión extranjera, a fin de evitar la doble tributación.

Hoy el IS integra, junto al impuesto de la renta de las personas naturales, el sistema de imposición a la renta, uno de los tres pilares tributarios en las economías modernas. Juntos, el IR, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las contribuciones a la seguridad social (salud y pensiones básicamente) representan cerca del 75% de la recaudación tributaria a nivel promedio mundial. La recaudación de este impuesto es bastante parecida en distintas regiones del mundo; se ubica en un rango del 2,8% al 3,9% del producto interno bruto (PIB) y tiene una participación relativamente baja en la carga total, en especial en los países desarrollados. Asimismo, la participación del Impuesto a la Renta Personal en la carga total es superior a la de la renta corporativa, excepto en ALC.

<sup>9</sup> Véase la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo (Naciones Unidas, 2017a).

<sup>10</sup> Aunque la retórica del MI-OCDE sistemáticamente considera que el acuerdo internacional está cerrado, el *Statement* o la Declaración avalada por los funcionarios que participan en el Marco Inclusivo no es más que una manifestación de voluntad, sin fuerza obligatoria en el derecho internacional. La última palabra la tienen los parlamentos nacionales, que son los que deben aprobar las leyes nacionales de implementación del acuerdo (especialmente, en el Pilar 2) y los tratados internacionales que comprometen al país (especialmente en el Pilar 1). En este sentido, algunos comentaristas han expresado dudas sobre la ratificación parlamentaria del compromiso expresado por los funcionarios, especialmente en los países de residencia de las grandes multinacionales. Por el contrario, los parlamentos de las economías en desarrollo podrían ser más propensos a adherirse a un acuerdo que les va a aportar recaudación y cuya aceptación generalizada supone alinearse con los regímenes jurídicos dominantes en los flujos comerciales y financieros internacionales.

**CUADRO 1. Carga tributaria como porcentaje del PIB**

Región	OCDE (2019)	ALC (2019)	África (2017)	Asia Pacífico (2017)
Ingresos tributarios	33,4	22,7	16,6	22,3
Impuesto de Renta (IR)	11,7	6,1	6,2	9,0
IR Sociedades	3,1	3,5	2,8	3,9
IR Personas Físicas	8,6	2,6	3,4	5,1
Contribuciones a la seguridad social	9,2	3,8	4,0	1,5
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	6,9	6,0	5,0	5,2
Otros	5,6	6,8	1,4	6,6

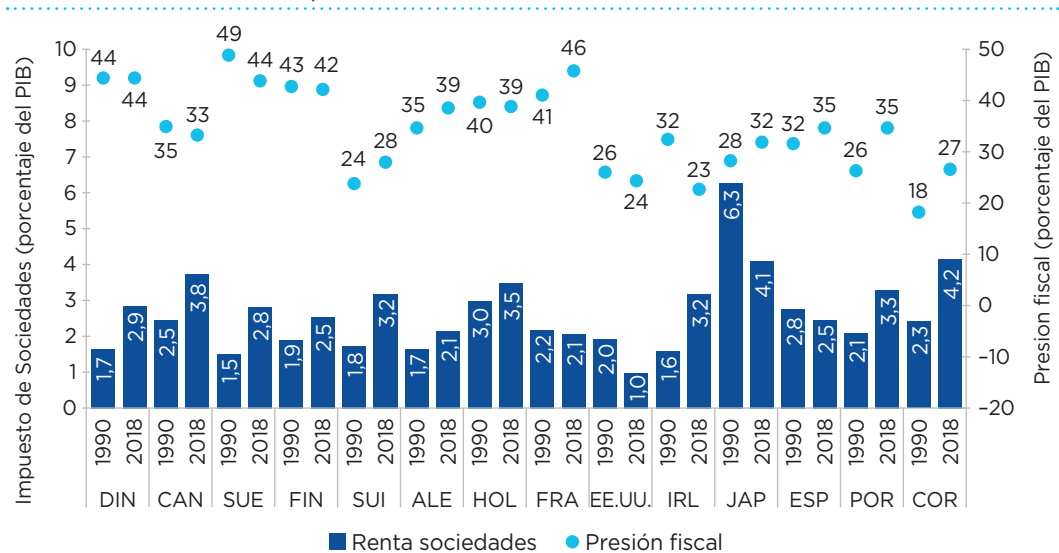
Fuentes: OCDE (2020g, 2020h, 2020i, 2021e).

ALC: América Latina y el Caribe; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La recaudación del IS en los países de la OCDE se incrementó, en promedio, casi un 30% en términos del PIB entre 1990 y 2018 (del 2,4% al 3,1% del PIB). El incremento ha sido aun mayor en los países de ALC, ya que el total se duplicó entre 1990 (1,8% del PIB) y 2018 (3,5% del PIB). Como se puede apreciar en los gráficos 1 y 2, ha habido incrementos en casi todos los países de la región.

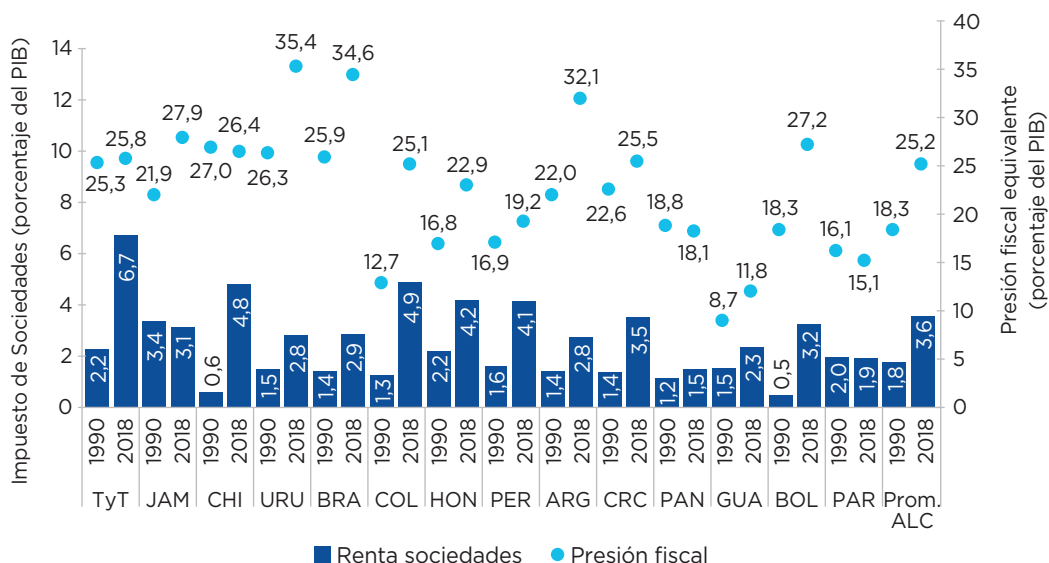
Cabe destacar que el aumento en los ingresos del IS se verifica en un contexto de fuerte rebaja de las alícuotas-promedio entre 1990 y 2019, como refleja el gráfico 3, paneles A y B. En efecto, la alícuota-promedio de ALC supera a la correspondiente en los países de OCDE, debido a que los países desarrollados han seguido reduciendo sus tasas

**GRÁFICO 1. Evolución del Impuesto de Sociedades, países seleccionados de la OCDE, 1990–2018**



Fuente: Estadísticas Tributarias de la OCDE (<https://stats.oecd.org/>).

**GRÁFICO 2. Evolución del Impuesto de Sociedades, países seleccionados de América Latina y el Caribe (ALC), 1990–2018**

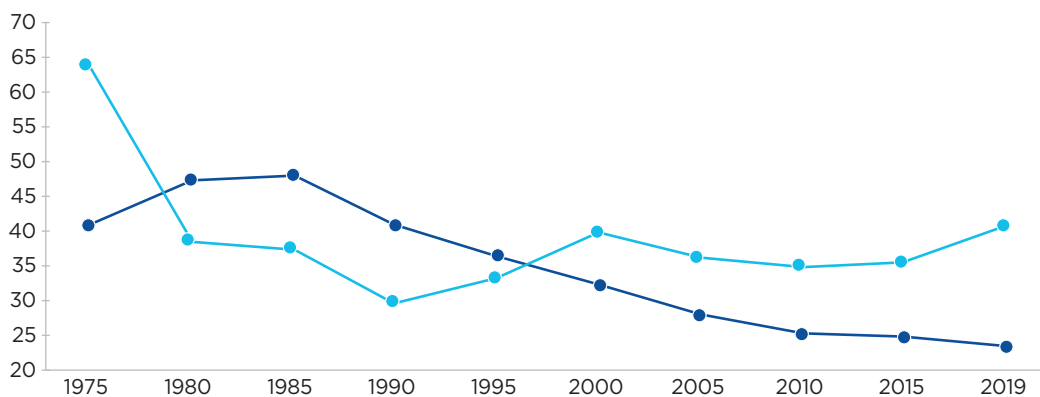


Fuente: BID-CIAT (2019).

impositivas desde el 2000, mientras que este proceso se ha ralentizado en ALC. Esto se ha reflejado en una alícuota-promedio del IS del orden del 23% en los países de la OCDE, mientras que en ALC se ubica más cerca del 30%. Esto contrasta con lo que ocurre con el Impuesto a la Renta Personal, en el cual la alícuota comienza a crecer en el último quinquenio en los países de la OCDE, superando en alrededor del 33% a la vigente de ALC.

**GRÁFICO 3. Evolución de las alícuotas del Impuesto de Sociedades en la OCDE y en América Latina y el Caribe (en porcentaje)**

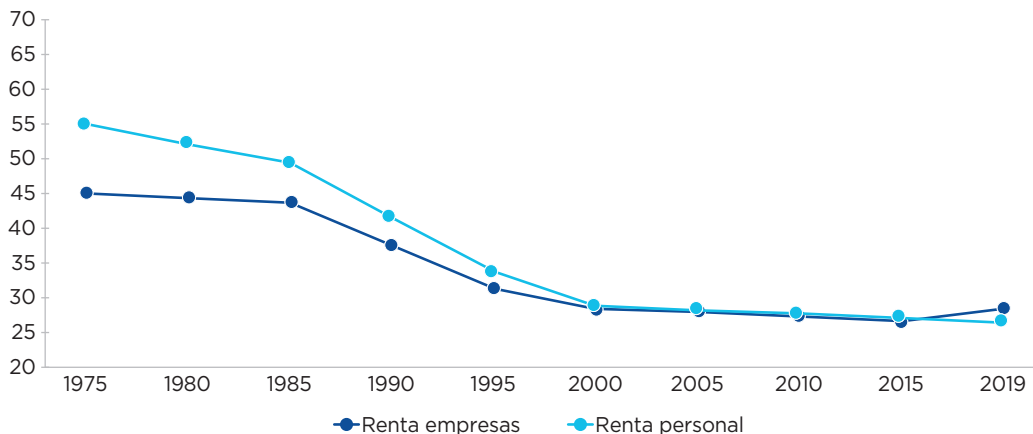
Panel A: OCDE (promedio simple anual)



(continúa en la página siguiente)

### GRÁFICO 3. Evolución de las alícuotas del Impuesto de Sociedades en la OCDE y en América Latina y el Caribe (en porcentaje) (continuación)

Panel B: América Latina y el Caribe (promedio simple anual)



Fuente: Bases de datos de CIAT (<https://www.ciat.org/ciatdata/>) y OCDE (<https://stats.oecd.org/>).

## Los cimientos de la arquitectura tributaria internacional: la Liga de las Naciones

En 1921, el Comité Financiero de la Liga de las Naciones convocó a cuatro expertos para preparar un informe sobre la doble tributación.<sup>11</sup> Las principales preguntas que debía responder el informe se referían a *las consecuencias económicas de la doble tributación desde la perspectiva de una distribución equitativa de la carga y de la interferencia con las relaciones económicas y con la libre movilidad del capital*. Asimismo, se solicitaba la opinión de los expertos acerca de la posibilidad de formular algunos principios generales que pudieran formar la base de una convención internacional general para eliminar “*las consecuencias malignas de la doble tributación o si las convenciones debieran realizarse entre países particulares, limitadas a sus requerimientos específicos*”.<sup>12</sup>

El informe de los cuatro expertos y los documentos adicionales preparados en los años siguientes a solicitud de la Liga de las Naciones definieron la arquitectura tributaria

<sup>11</sup> Los cuatro expertos provenían de países exportadores de capital: el Profesor G. Bruins, de la Universidad Comercial de Rotterdam (Países Bajos), el Profesor y Senador L. Einaudi, de la Universidad de Turín (Italia), el Profesor E. Seligman, de la Universidad de Columbia, (Estados Unidos), y Sir J. Stamp, de la Universidad de Londres (Reino Unido). Este origen marcó un sesgo en el modelo de convenio en favor de los países exportadores de capital. Un siglo después la situación es similar: la gran reforma de BEPS fue acordada entre la OCDE y el G7/G20, y los países en desarrollo recién se incorporaron al MI-OCDE en 2016, para la implementación de las medidas. Las medidas que se introdujeron en el MI-OCDE a raíz de la reforma han sido promovidas fundamentalmente por Estados Unidos, Francia y Alemania. La principal influencia política de los países en desarrollo en el acuerdo proviene de la propuesta del G24 sobre la “presencia económica significativa” como punto de conexión de la renta, que influyó en el Pilar 1 (véase el capítulo 2: “De las tres propuestas sin perjuicio a la propuesta unificada”).

<sup>12</sup> La versión completa de los términos de referencia forma parte del informe de los expertos, y está incluida en Liga de las Naciones (1923).



internacional que rigió durante un siglo. Zucman (2014) identifica tres principios adoptados a raíz de estas deliberaciones:

- En primer lugar, se definió que la *potestad tributaria recaía originariamente en la fuente*, el país donde se producía, y que frecuentemente era importador de capital.
- El segundo principio fue el reconocimiento de la peculiaridad de las transacciones entre firmas relacionadas, que llevó a la *valoración de dichas transacciones por el valor de mercado* (arm's length).
- El tercero se refiere a la *naturaleza bilateral de los tratados tributarios*.

Sobre el primero (**gravamen en la fuente**), cabe señalar que, pese a su prevalencia, el principio de residencia no se eliminó de los modelos de tratados tributarios incluidos en la Liga de las Naciones (1927). Ciertamente, en la sección de impuestos a personas jurídicas del Borrador de la Convención Bilateral para la Prevención de la Doble Tributación se incluyó el principio de residencia para los acreedores externos (Artículo 3). En el Artículo 4 se determinó que los dividendos serían gravados en el país donde estuviera localizada la administración (*the real centre of management*), que es la residencia. El Artículo 6 indicaba que los honorarios y comisiones de los directivos serían gravados con el mismo criterio. Lo mismo se impuso para los rendimientos de actividades productivas, con una notoria excepción: el Artículo 5 del borrador determinó que la existencia de un EP habilitaría la legitimación activa (o jurisdicción) para establecer impuestos en fuente. El precepto mencionaba las diversas formas que puede adoptar un EP, y señalaba que, en caso de que existieran EP en más de un país, cada uno de ellos gravaría las utilidades en proporción al ingreso producido en su territorio. También indicaba que los países deberían acordar un prorrateo de dicho ingreso en la medida en que la contabilidad impidiera distinguir el monto producido en cada jurisdicción.

El resultado, que se conoce en la literatura especializada como el “compromiso de los años veinte” (*1920's Compromise*), determina que las utilidades de los negocios se graven en la fuente (el país importador de capital) siempre que exista un EP, mientras que las rentas pasivas (dividendos, intereses, etc.) se impongan en el país de residencia del inversionista (el país exportador de capital) (Graetz, 2001). La necesidad de colaboración entre jurisdicciones está presente en otros dos borradores incluidos en Liga de las Naciones (1927): el *Borrador de la Convención Bilateral para la Asistencia Administrativa en Materia de Tributación* y el *Borrador de la Convención Bilateral para la Asistencia Judicial para la Cobranza de Impuestos*.<sup>13</sup>

El trabajo realizado en el ámbito de la Liga de las Naciones intentó de este modo ordenar los intereses antagónicos de los países importadores y exportadores de capital. Al mismo tiempo, reconoció la necesidad de un enfoque coordinado entre jurisdicciones para impedir que ciertos ingresos escaparan de la tributación por completo (Liga de las Naciones, 1927).<sup>14</sup>

El segundo principio mencionado es el de **valoración de las transacciones entre partes vinculadas por su valor en el mercado** (*arm's length principle*), una idea muy asentada,

<sup>13</sup> Estos antecedentes fueron recogidos casi un siglo más tarde en la “Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAAM)” de 2011.

<sup>14</sup> De hecho, tanto la doble tributación como la evasión se ven reflejadas en el título del informe.

aunque no exenta de controversia. De hecho, la solución del Pilar 1 es llamativa porque, por primera vez en sus 60 años de existencia, la OCDE ha cedido en su apoyo monolítico al principio de plena competencia para adoptar parcialmente la metodología alternativa de fiscalidad unitaria con distribución formularia. Desde los comienzos del sistema fiscal internacional los dos principios han tenido defensores y detractores. Así, por ejemplo, el estudio de 1923 de los cuatro economistas no se pronunció, como tampoco el de 1925. Ni siquiera lo hizo el Modelo de 1927, cuyo Artículo 5 puntualizaba que cada Estado debía gravar la parte de renta producida en su territorio, pero sin indicar una metodología.

Bajo la influencia de la legislación norteamericana, que en 1928 introdujo en el Código Tributario la regla del *arm's lenght*, la Sociedad de las Naciones se adhirió también al principio de plena competencia en el Modelo de 1928, pero con una dimensión más restringida, concretamente limitada a la determinación de la renta del EP, y no con un alcance general como el del Artículo 9 actual. Desde entonces, esta ha sido la posición dominante, aunque el principio de fiscalidad unitaria, de acuerdo con el cual todo el conglomerado se trata como un sujeto económico único, distribuyendo las rentas mediante una fórmula, ha tenido también predicamento. Se utiliza, por ejemplo, en la distribución de las rentas dentro de Estados Unidos a efectos de liquidar los impuestos estatales (distintos del federal), y alguna doctrina y no pocas organizaciones no gubernamentales (ONG) lo defienden como un sistema más sencillo y equitativo que los precios de transferencia.

Por último, a pesar de la naturaleza multilateral de la Liga de las Naciones, sus propuestas se mantuvieron en el **ámbito bilateral**. Fiel a este principio, proliferaron los tratados bilaterales entre países, que en la actualidad superan la cifra de 3.000, lo cual ha generado una complejidad que solo queda parcialmente atenuada por el uso de patrones o modelos comunes.

Los principios de la Liga de las Naciones sentaron las bases de la arquitectura tributaria internacional durante el último siglo, sistema vigente mientras no se implemente el acuerdo de 2021. En este sentido, desde el inicio quedó claro que la propuesta, realizada para resolver los problemas planteados por la internacionalización de la actividad económica, necesariamente debería evolucionar como reflejo del progreso económico. De acuerdo con Liga de las Naciones (1923):

“Mirando hacia el futuro, la influencia del ejemplo de otros y el espíritu fomentado por las operaciones de la Liga de las Naciones indica la posibilidad de una evolución que se aleje [...] etapas más tempranas del pensamiento económico de ideas caracterizadas por la estricta adhesión al principio de fuente. [...] Más aún, a medida que los países semidesarrollados se vuelvan industrializados, con la resultante atenuación de la distinción entre países deudores y acreedores, el principio de [...] residencia va a ser mejor entendido y apreciado...”<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Al citar esta referencia al proceso de desarrollo económico, Coates (1924) apeló a la ironía para criticar las propuestas de resolución del problema de doble tributación contenidas en este Informe: “Parece bien claro, lamentablemente, que la solución al problema yace en el futuro lejano”.

## Cambios en la organización empresarial: de las firmas multinacionales a las globales

La organización empresarial evolucionó significativamente a lo largo del siglo XX. Cuando se escribieron los trabajos de la Liga de las Naciones, la mayoría de las empresas tenía escala nacional y producía bienes a nivel local para abastecer la demanda de las jurisdicciones en las cuales operaban. En una etapa posterior, fundamentalmente entre 1950 y 1980, se verificó un proceso de expansión internacional de las firmas más grandes, que crearon filiales en países extranjeros para abastecer a sus mercados, con producción también local en su mayoría. A partir de 1990, apalancándose en el extraordinario desarrollo de la logística y la tecnología de la información y de las comunicaciones, surgieron las EMN globales como la versión más reciente de la evolución empresarial. Características de esta etapa son las cadenas mundiales de creación de valor, un modelo en que las firmas abastecen mercados transnacionales. Las filiales que producen bienes y/o servicios siguen buscando aprovechar la ventaja comparativa del territorio; por ejemplo, los centros de investigación y desarrollo (I+D) se ubican cerca de universidades y centros de excelencia, y la fabricación se hace en el sudeste asiático, pero ahora los clientes, ya sean internos de la propia multinacional, ya sean externos, no son locales sino regionales o mundiales. Se quiebra así la arraigada asociación entre lugar de producción y de consumo (Palmisano, 2006).

Tres aspectos adicionales caracterizan a las firmas globales. El primero se refiere a su participación en el comercio mundial. De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), más del 80% del comercio mundial ocurre dentro de las redes de producción internacional de las firmas globales (OMC, 2018: 19). El segundo aspecto destacable es que el proceso productivo que da lugar al abastecimiento de los mercados globales utiliza insumos provistos interna y externamente a las empresas. En tercer lugar, las transacciones intrafirma se dan de manera creciente en términos de provisión de servicios, incluidos el capital y los de naturaleza digital, y en la adquisición de intangibles (marcas, propiedad intelectual, etc.).

En el marco de las actividades de una EMN, resulta claro que la provisión de bienes y servicios que, por su especificidad, solo son objeto de comercio entre filiales de la misma firma global, no puede valorarse a los precios que decida la EMN si se quieren fijar las bases a los territorios. En consecuencia, se debe aplicar el principio de valoración a precios de mercado (*arm's length standard*). Esto ocurre también con los intangibles, ya que las firmas globales habitualmente asignan su propiedad intelectual, patentes, etc., a ciertas filiales, y el uso de estos activos solo está disponible para las restantes filiales del mismo conglomerado y no para terceros.

Por su parte, la multiplicidad de etapas que caracteriza a la cadena de producción de una firma global dificulta la asociación del valor creado por la EMN con los territorios concretos de producción. Esta situación plantea un alto grado de incertidumbre a efectos de definir y ejercer la potestad tributaria, la cual, como se recuerda, estaba determinada por el principio de fuente. Por último, desde comienzos del siglo XXI, la digitalización permite proveer bienes y servicios en un mercado sin que la empresa tenga presencia física en dicha jurisdicción. A este

fenómeno, problemático desde el punto de vista de la asignación de bases a territorios, la literatura inglesa lo denomina *scale without mass*, es decir, presencia económica sin activos fijos.

Una consecuencia del nuevo contexto es que las firmas globales tienen bastante discrecionalidad a la hora de elegir la jurisdicción donde contabilizar sus beneficios, lo cual les permite *optimizar* su situación tributaria. Hacer frente a las prácticas elusivas de las EMN ha sido la actividad principal de los reguladores internacionales<sup>16</sup> a lo largo de los últimos 25 años, introduciendo modificaciones técnicas a los estándares vigentes, pero sin discutir la arquitectura tributaria internacional. Por su relevancia como antecedente de la reforma que enfrentamos ahora, les dedicamos una reflexión.

## El Impuesto de Sociedades en un mundo globalizado: principales desafíos

La aceleración de la globalización a partir de los años noventa, la evolución de la organización hacia cadenas mundiales de creación de valor y la explosión de la economía del conocimiento —en especial, la digital— son factores que explican la baja recaudación del IS. Como ya se argumentó, el compromiso de 1920 nació para ser aplicado en un marco donde coincidían tres vectores: la *residencia* de la firma, la *fuentes* o lugar de producción y el *destino* o lugar donde se vendía el bien o servicio. Esto cambió con las políticas de liberalización comercial y financiera implementadas a partir de los años ochenta, que posibilitaron que el proceso de producción (*fuentes*) se desligara del consumo, creando opciones para el manejo ventajoso de precios de transferencia y para el apalancamiento financiero estratégico entre empresas vinculadas. Súmase a ello que la digitalización posibilita la provisión de bienes y servicios en un mercado (*destino*) sin que la empresa tenga presencia física en esa jurisdicción (*scale without mass*). Estas realidades han tensionado los IS nacionales con presiones que es posible agrupar en tres desafíos:

- **Elusión planificada.** Es la práctica de trasladar las utilidades desde jurisdicciones donde las obligaciones tributarias resultarían más gravosas a jurisdicciones de baja imposición. Su marca más conocida es **Erosión de Bases y Traslado de Beneficios** (BEPS), por la cruzada que emprendió la OCDE en 2013. Si bien la cuantificación de la pérdida de recaudación es técnicamente compleja, diversos autores la estiman en el rango de US\$500.000 millones para el conjunto de países de la OCDE y de alrededor de la mitad en países emergentes. Aunque las pérdidas sean mayores en términos absolutos para el primer grupo, en términos de PIB son mayores para el segundo (Crivelli, de Mooij y Keen, 2015).

<sup>16</sup> Esta es una expresión muy amplia, porque no existe un acuerdo internacional que atribuya responsabilidades de gobernanza tributaria a nivel mundial a una organización concreta. Los países miembros de la OCDE, a partir de su constitución en 1960, han venido asignándole esta misión. El Comité de Expertos de las Naciones Unidas ha tratado de disputar esta situación, con especial intensidad en 2015, cuando se discutió la Iniciativa Fiscal de Addis Abeba, pero con escaso éxito. Frente a las críticas acerca de la falta de inclusión de los países en desarrollo a la hora de establecer reglas mundiales de tributación, la OCDE creó en 2016 el Marco Inclusivo de BEPS como una forma de legitimación como regulador fiscal mundial.

La transferencia de utilidades entre jurisdicciones permite eludir las obligaciones tributarias de los países donde se genera el valor. Típicamente se instrumenta mediante variaciones de cuatro tipos de enfoques, dos más básicos o tradicionales, y dos más sofisticados:

1. Utilizar precios de transferencia para trasladar utilidades: mediante la fijación de precios *convenientes* en la compraventa internacional de bienes, servicios e intangibles entre empresas vinculadas, se pueden localizar ingresos en jurisdicciones de menor tributación y costos en las de mayor tributación.
2. Préstamos intragrupo, que permiten que las entidades de una EMN residentes en jurisdicciones de menor tributación financien a entidades del grupo establecidas en jurisdicciones de mayor tributación, deduciendo el pago de intereses sin que el acreedor tenga un impacto fiscal en función de su lugar de residencia, estrategia que se denomina también subcapitalización.
3. Expatriación de intangibles: la EMN desarrolla un intangible costoso y altamente rentable, lo ubica en jurisdicciones de escasa o nula tributación y luego cobra un canon o una regalía a las filiales en países de mayor fiscalidad para aprovechar el diferencial de alícuotas entre jurisdicciones.
4. Expatriación de riesgos (*risk stripping*): la EMN estructura las transacciones intra-grupo mediante acuerdos contractuales que logran que los riesgos (de todo tipo: de insolvencia de clientes, financieros, de eventos inciertos, etc.) se hagan recaer en empresas del grupo ubicadas en territorios de escasa tributación. Cuando se materializan los riesgos, son esas empresas las que pierden, pero cuando no lo hacen, las mismas firmas, que en inglés se denominan *principal(s)*, son acreedoras de los beneficios también.

Con una combinación de estas cuatro estrategias, y aprovechando que la economía de Internet permite tener una presencia económica significativa en un territorio sin necesidad de presencia física, los superbeneficios se pueden llevar a paraísos fiscales sin violentar las leyes. La única defensa son las cláusulas antielusión, específicas o generales (*general anti-avoidance rules* o GAAR), válidas en teoría, pero que en la práctica resultan con frecuencia ineficaces, especialmente para los países en desarrollo, que no tienen administraciones tributarias (AATT) totalmente capacitadas para aplicarlas. Además, las reglas antielusión son fuente de gran complejidad.

- **Competencia tributaria entre países.** La competencia regulatoria puede tomar varias formas, desde la reducción de la alícuota general del IS hasta la concesión de incentivos tributarios para atraer la inversión a una jurisdicción o a un sector específico de la misma, delimitado geográficamente o por actividad. Si los incentivos se refieren a alguna región en particular, buscan equilibrar el desarrollo regional de una zona en desventaja con el resto de un país. Otras veces se constituyen para atraer inversionistas que realicen actividades específicas.

- **Disrupción digital.** La evolución de la tecnología y la reducción cada vez más pronunciada de sus costos se han reflejado tanto en el creciente grado de digitalización de la actividad económica como en el desarrollo de modelos de negocio novedosos, en virtud de los cuales las firmas proveen servicios a cambio de acceso a la información de sus consumidores, información que luego *monetizan*, comercializándola entre otros actores económicos. Asimismo, la combinación de tecnología y desarrollos logísticos en un contexto de mayor libertad de circulación de bienes y servicios, incluidos los contenidos digitales, y el desarrollo de medios digitales de pago, han relativizado el concepto de presencia física en distintos mercados. En resumen, la digitalización permite a las empresas tener una participación relevante en un mercado sin tener presencia física en la jurisdicción (*scale without mass*).

Desde el punto de vista de los ingresos del fisco, especialmente en países en desarrollo, esto es una mala noticia, porque las firmas mundiales que detentan el liderazgo de este mercado monopolístico u oligopolístico no son residentes en sus países, y por ende no pagan impuestos en los países de mercado. Ante el descontento social y político que esto genera, los formuladores de políticas se han debatido entre dos estrategias: i) dar un tratamiento especial a las firmas que operan en el mundo digital, con lo cual se quebraría un axioma de neutralidad con respecto al cambio tecnológico, un atributo deseable de cualquier sistema tributario en aras de la justicia y la eficiencia, o ii) intentar adecuar el sistema impositivo a las características del mundo digital. La primera versión del Pilar 1, la de 2019, se inclinaba por la primera alternativa, pero la versión final se alinea con el principio de neutralidad.

## Esfuerzos de coordinación entre jurisdicciones para la modernización del Impuesto de Sociedades

La situación descrita en las páginas precedentes erosionó la capacidad de recaudación del IS y llevó a los formuladores de políticas tributarias a concluir que el marco rector de la fiscalidad internacional desarrollado por la Liga de las Naciones no estaba a la altura de las necesidades de la época. Para revertir esta situación, a lo largo de los últimos años se ha desplegado un conjunto de iniciativas que presentamos a continuación.

### Primer asalto (fallido) a los paraísos fiscales

Los procesos de colaboración internacional para la transparencia tributaria y la lucha contra la evasión, promovidos por el G20 y liderados por la OCDE,<sup>17</sup> conocieron un pri-

<sup>17</sup> El G20 es una agrupación de países que representa aproximadamente el 90% del PIB, el 80% del comercio, el 65% de la población y el 50% del territorio del mundo. Sin embargo, como organización internacional carece de un secretariado permanente. Por este motivo, el G20 suele confiar el desarrollo de las políticas que aprueba a otras organizaciones internacionales especializadas. En materia tributaria, esa organización de confianza es la OCDE.

mer intento serio a finales del siglo XX. La OCDE lanzó en 1997 el proyecto *Harmful Tax Competition*, destinado a acabar con los paraísos fiscales y los regímenes de atracción de inversiones móviles. Los paraísos fiscales se caracterizaban entonces por tres particularidades: escasa o nula tributación, secreto bancario y falta de intercambio de información.

En 1998 se publicó el informe *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue* (OCDE, 1998), y al año siguiente una lista de 35 paraísos fiscales, así como 47 medidas potencialmente lesivas en 21 países de la Organización. Todo parecía alineado para poner fin al mecanismo de eludir el IS mediante el trasvase de rentas a paraísos fiscales, pero en 2001 se produjo en Estados Unidos un cambio político que llevó a que este país res-tase su apoyo al proyecto de la OCDE, con el argumento de que limitaba la soberanía de cada país a la hora de decidir sobre su propio sistema impositivo.<sup>18</sup> A la baja de Estados Unidos se sumaron enseguida Luxemburgo y Suiza, y el proyecto terminó abandonando el componente de “política fiscal” (por ser considerado un asunto soberano sobre el que la OCDE poco tenía que decir) y enfocándose solo en la parte del secreto bancario y la opacidad en el intercambio de información tributaria, como se verá a continuación, tema alen-tado también por cuestiones de seguridad. De ese modo, se pasó de hablar de *tax havens* a un eufemístico *non-cooperative jurisdictions*. Además, se argumentó que ninguna “com-petencia”, ni siquiera la tributaria, podía ser considerada “lesiva”. Una parte del proyecto se rescató años después, concretamente en el contexto de BEPS. En esta oportunidad, el tema de la atracción de bases imponibles móviles mediante regímenes preferenciales tuvo una segunda vida a través de la Acción 5, pero esta vez se eludió llamarle “competencia lesiva” (*harmful tax competition*) y en su lugar pasó a emplearse la expresión “prácticas lesivas” (*harmful tax practices*). Puede decirse que quienes lucharon por mantener intactos los paraísos fiscales ganaron una batalla, pero no la guerra, porque en 2017 fue el propio Estados Unidos el que inventó nuevas estrategias (especialmente el Impuesto Global sobre Ingresos de Intangibles de Baja Tributación [*Global Intangible Low Taxed Income*, GILTI], que se tratará en el presente capítulo: “La reforma tributaria de Estados Unidos de 2017”) para combatir la baja imposición de los territorios antiguamente calificados como paraísos fiscales, y que esta vieja aspiración se materializó en el Pilar 2.

## La transparencia tributaria

Muy poco después del abandono del proyecto *Harmful Tax Competition*, un acontecimiento geopolítico sacudió al mundo: los ataques del 11 de septiembre de 2001. Este ataque gatilló un esfuerzo global por la transparencia financiera, especialmente contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT). Se fortaleció el Grupo de Acción Financiera

<sup>18</sup> Para los lectores interesados en saber más sobre esta importante pieza de la historia de la política fiscal internacional, es recomendable el trabajo de Kudrle (2005).

<sup>19</sup> En América Latina, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es la entidad regional perteneciente a la red internacional de organismos dedicados a la prevención y la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT). Se trata de una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 16 países de América del Sur, Centroamérica y América de Norte.



Internacional (GAFI),<sup>19</sup> en cuyo marco se ha desarrollado un estándar de gran impacto en la tributación: el conocimiento del último beneficiario de la propiedad (UBO), es decir, el dueño del *stock* de activos. Cabe recordar que, de las tres notas características de los paraísos fiscales (escasa o nula tributación, secreto bancario y falta de intercambio de información), solo se había cuestionado la primera. Esto dejaba el campo abierto para las otras dos, y en este caso la iniciativa promovida por la OCDE resultó muy exitosa.<sup>20</sup> Utilizó un órgano, el Foro Global, que había sido creado en el año 2000 en el contexto del proyecto *Harmful Tax Competition* para servir de foro de discusión entre países de la OCDE y paraísos fiscales, y lo desarrolló con especialización en la transparencia tributaria hasta terminar refundándolo en 2009. A septiembre de 2021, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (FG) estaba integrado por 163 países y 21 organizaciones internacionales como observadores, bajo la secretaría de la OCDE, y de hecho pasó a constituir la mayor organización internacional en materia tributaria.<sup>21</sup>

## BEPS y los primeros intentos por eliminar la elusión planificada

Otro hito relevante fue el estallido de la crisis financiera del mundo desarrollado occidental de 2008 y su consecuente crisis fiscal, que impulsó el proyecto BEPS y también aceleró la implementación práctica de los estándares de transparencia tributaria y el intercambio de información, con un hito destacado en 2014, cuando se aprueban los *Common Reporting Standards* para hacer posible el intercambio automático de información financiera (véase el gráfico 4).

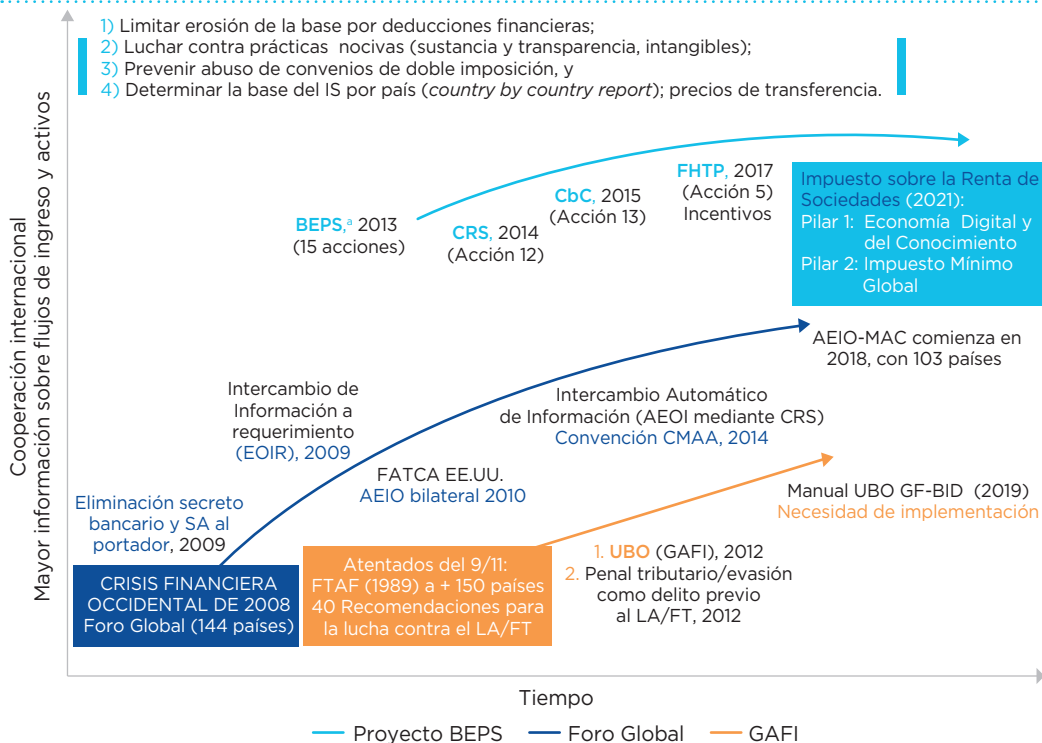
El desarrollo de los principios de transparencia tributaria e intercambio de información entre jurisdicciones constituyó una de las dos grandes áreas de consenso internacional. La segunda fue la coordinación de las ayudas (*bailouts*) al sistema financiero y a los países por parte de las instituciones multilaterales, pues se tuvieron que tomar medidas financieras críticas, que siguen aplicándose, tanto en mercados

<sup>20</sup> Como ejemplo del éxito de la medida, más de 100 países intercambian información financiera de manera automática en la actualidad. También se han eliminado las acciones al portador y prácticamente no hay jurisdicciones con secreto bancario.

<sup>21</sup> Los principios desarrollados en el esfuerzo internacional del Foro Global (FG) se han basado en la implementación de las siguientes medidas: i) el levantamiento del secreto bancario y la eliminación de las sociedades con acciones al portador, ii) el intercambio de información a requerimiento y automático (más de 100 jurisdicciones ya firmaron la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal) basado en un protocolo común y iii) las actividades relacionadas con la identificación del último beneficiario de la propiedad (UBO) para conocer al propietario o la persona que ejerce la propiedad de la empresa. El conocimiento de los flujos (financieros) y el *stock* de propiedad a nivel de la persona fortalecen la posibilidad de mejorar el cobro de gravámenes a la renta y el patrimonio, inclusive mediante la ampliación de sus bases a nivel global y mundial con posibilidades de cobro efectivo y una menor evasión y elusión. Asimismo, se fortalecieron los mecanismos iniciados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en especial con la evasión como delito precedente en penal tributario, en la lucha contra el LA/FT, con impactos en la lucha contra el narcotráfico, el contrabando organizado y el tráfico de personas y armas.



## GRÁFICO 4. Proceso de cooperación fiscal internacional



Fuente: Sobre la base de Barreix y Zambrano (2018).

<sup>a</sup> BEPS-Marco Inclusivo (+ de 100 países): 1) Planificación fiscal (Acciones 2 a 5 y 12); 2) Abuso de tratados (Acciones 6, 7 y 14); 3) Precios de transferencia (Acciones 8 a 10 y 13), y 4) Acuerdos políticos (todas las acciones +15).

financieros locales como para abordar la crisis fiscal subsiguiente que aún azota a varios países.<sup>22</sup>

Entrelazado con el proceso de cooperación internacional para la transparencia tributaria, y por las mismas razones de equilibrar las finanzas públicas tras la crisis financiera mundial, emergió en 2013 el proyecto “Erosión de bases y traslado de beneficios”, que contemplaba 15 marcos de acción para poner freno a la elusión producto de la planificación fiscal agresiva de las grandes EMN, que en ocasiones incluso contaban con el apoyo de las administraciones tributarias de algunos países a través de los tristemente célebres *rulings*.

<sup>22</sup> Estados Unidos y la UE sufrieron una pérdida de depósitos bancarios y un aumento de la prima por riesgo país como consecuencia del desmoronamiento de sus mercados financieros, con importantes consecuencias en otros sectores. En su conjunto, en el trienio 2007 a 2009, inclusive, cayeron 14 de las 20 mayores instituciones financieras y de seguros globales, que tuvieron que ser asistidas por las autoridades monetarias. La mayor bolsa de valores de Wall Street, cuyo valor era similar al PIB norteamericano, llegó a perder un 40% de su cotización de mercado, cerca de US\$6 billones, en tanto que tan solo un banco europeo registraba un tercio de esa pérdida en activos personales.

No es el objetivo de esta obra detallar las 15 acciones mencionadas, pero sí conviene recordar que la primera de ellas se dedicó a analizar los elementos característicos de la economía digitalizada y los desafíos tributarios que los nuevos modelos de negocios plantean respecto de los conceptos tradicionales, sobre todo en cuanto a la vinculación económica con un territorio sin EP (nexo), cómo valorar y calificar desde el punto de vista tributario la monetización de los datos y la participación de los usuarios, y la caracterización de la renta (rutinaria, residual, etc.).

Concluidas en su mayor parte las 15 acciones de BEPS en 2015, al año siguiente, a solicitud del G20, se creó el Marco Inclusivo sobre BEPS (MI-OCDE) para garantizar que los países interesados, incluidas las economías en desarrollo, pudieran participar en el desarrollo de estándares sobre cuestiones relacionadas con BEPS y al mismo tiempo revisaran y fiscalizaran su implementación. A partir de este momento, los productos del MI-OCDE se atribuyen a todos los países miembros, y no únicamente los miembros de la OCDE y el G20, aunque los mecanismos orgánicos de decisión en el seno del MI-OCDE y la diferencia de capacidad entre países desarrollados y en desarrollo comporta que la igualdad jurídica en el seno del MI-OCDE no se traduzca en igualdad material a la hora de formular propuestas.<sup>23</sup>

Sea como fuere, el MI-OCDE viene trabajando desde 2016 para dar una solución a los problemas que plantea la economía digitalizada, especialmente a través del Pilar 1, que aborda las cuestiones planteadas por la presencia económica en los países sin necesidad de tener activos físicos ni personal contratado. Adicionalmente, como ya se ha argumentado, los países que integran la OCDE aprovecharon este marco institucional para tratar de resolver el problema de la fuga de bases a los paraísos fiscales, retomaron las preocupaciones previas contenidas en el malogrado proyecto *Harmful Tax Competition*, y complementaron esto con la lucha contra los regímenes preferenciales lesivos que fue recogida en la Acción 5 de BEPS. Esto nos lleva a concluir que la principal inspiración del Pilar 2 es prevenir la expatriación de rentas a los paraísos fiscales. Lo hace mediante la creación de un tipo efectivo de gravamen a nivel mundial del 15% sobre la utilidad contable<sup>24</sup> y el establecimiento de reglas complementarias. El núcleo del Pilar 2 es la *Income Inclusion Rule* (IIR) o Regla de Inclusión de Rentas (RIR), una evolución del GILTI y de la Erosión de Bases y Anti-abuso (BEAT, *Base Erosion and Anti-Abuse Tax*) de la reforma fiscal del IS llevada a cabo en 2017 en Estados Unidos, que se describe a continuación. A su vez, es una versión reforzada de otra medida fallida de BEPS (concretamente, la Acción 3, *Diseñar Regímenes Efectivos de Corporaciones Foráneas Controladas*), motivo que nos lleva a comenzar la sección siguiente con la reforma estadounidense. Finalmente, hay que indicar que, aunque el objetivo de la RIR sean los paraísos fiscales, la medida diseñada es mucho más poderosa

<sup>23</sup> Aun con las limitaciones citadas, este proceso representa un importante avance, en términos de transparencia y participación, con respecto al proceso llevado a cabo desde sus orígenes en el seno de la Liga de las Naciones hasta nuestros días, en la definición de la tributación internacional.

<sup>24</sup> El empleo de la utilidad contable mejora la transparencia y facilita la administración del IS principalmente por dos motivos. El primero es que adopta una definición homogénea de los conceptos contables y el segundo, que evita la discrecionalidad de las legislaciones nacionales en la determinación de la base imponible fiscal (por ejemplo, créditos fiscales, valuación de gastos, etc.).

y afectará a todos los países donde el grupo, actuando a través de filiales/matrices y/o EP, no alcance el nivel mínimo de tributación, ya que la RIR atraerá a la residencia todas rentas infragravadas. Esta observación es muy relevante para los países de ALC.

## La reforma tributaria de Estados Unidos de 2017

La reforma tributaria de Estados Unidos de 2017, la mayor de los últimos 30 años en ese país,<sup>25</sup> fue muy importante a varios niveles. En primer lugar, Estados Unidos abandonó el criterio de gravar a sus empresas por la renta mundial y se sumó al criterio de territorialidad que defiende la amplísima mayoría de los integrantes de la OCDE.

Sin embargo, en franca contraposición con el criterio mencionado, la reforma innovó<sup>26</sup> en normas antielusión para proteger la base imponible del IS, con lo cual atrajo a la matriz norteamericana bases que contractualmente corresponderían a entidades del grupo (no residentes). Dos propuestas en particular sirven de inspiración para el Pilar 2: i) un impuesto global sobre rentas de intangibles que están sujetos a baja tributación (el GILTI) y ii) una regla general anti-elusión (BEAT) que limita las deducciones de los pagos, en especial regalías e intereses, efectuadas por las corporaciones en Estados Unidos a sus empresas vinculadas, con la consecuente erosión de su base imponible.

La introducción en la legislación norteamericana de esta nueva categoría de renta de compañías foráneas controladas (CFC) o transparencia fiscal internacional, denominada GILTI, respondió a una práctica recurrente, que consiste en la transferencia de activos intangibles de difícil valoración (con el consiguiente traslado de la renta por estos generada) por parte de empresas estadounidenses a jurisdicciones extranjeras de baja imposición. Esta práctica, inveterada en Estados Unidos,<sup>27</sup> constituye un problema político, porque los activos intangibles generadores de la renta se han desarrollado en centros de investigación y universidades situados dentro del país, se han beneficiado de la deducción de los costes y, con frecuencia, de incentivos por I+D; pero luego, cuando empiezan a generar rentas, se expatrian. De esta forma, la medida quiso garantizar un nivel de imposición mínima sobre la renta derivada de la explotación de activos intangibles.

Bajo el GILTI, la matriz estadounidense ha de determinar el impuesto que pagan los intangibles a nivel mundial, considerando la renta neta de sus CFC<sup>28</sup> que exceda a una

<sup>25</sup> Véase *Tax Cuts and Jobs Act*; P.L. 115-97, 22 de diciembre de 2017.

<sup>26</sup> Una propuesta muy innovadora, que inicialmente estuvo en consideración, fue cambiar la base y redefinir el impuesto como un Impuesto en Destino y sobre Flujo de Caja (*Destination-Based Cash Flow Tax*) con ajustes en frontera. Este diseño, al considerar exentas las exportaciones de bienes y servicios y negar las deducciones a la importación, evitaba el traslado de beneficios y la competencia tributaria, e inclusive los manejos financieros. Debido a que técnicamente es discutible si se trata de un verdadero impuesto a la renta, y previendo una resistencia política tanto a nivel local como internacional, sobre todo en la Organización Mundial del Comercio (OMC), se abandonó esta modalidad.

<sup>27</sup> Esto dio origen a los denominados Acuerdos de Contribución de Costes (*Cost-Sharing Agreements*), que luego se incorporaron como un capítulo separado a las Directrices de Precios de Transferencia.

<sup>28</sup> A efectos de categorizar una entidad extranjera como compañía foránea controlada (CFC), se exige que más de un 50% del valor o poder de voto pertenezca a accionistas estadounidenses, quienes a su vez deben ser titulares en forma individual de al menos un 10% del valor o poder de voto.

renta ficta o presunta —en concepto de retorno rutinario específico— equivalente al 10% del promedio en el ejercicio del valor fiscal de activos tangibles (básicamente, activo fijo depreciable) de las CFC. La renta así determinada ha de aminorarse en un 50%, y sobre dicha base imponible reducida se aplica la tasa nominal general del impuesto a la renta corporativa estadounidense. Al ser esta última del 21%, el tipo efectivo aplicable será del 10,5%. No obstante, cabe señalar que se prevé el cómputo de un crédito (indirecto) del 80% del impuesto a la renta extranjera sobre el GILTI, de modo que cuando la tasa efectiva del impuesto a la renta en el exterior sea de por lo menos un 13,125% (el 80% equivale a un 10,5%), se estaría neutralizando el impuesto sobre el GILTI.

La introducción de la BEAT, por su lado, tuvo como finalidad desincentivar los pagos a entidades vinculadas<sup>29</sup> extranjeras que erosionen la base imponible del impuesto a la renta corporativa estadounidense. Se trata de un impuesto adicional en cabeza de contribuyentes estadounidenses con ingresos brutos anuales consolidados de, al menos, US\$500 millones y cuyos gastos deducibles por concepto de pagos a entidades vinculadas extranjeras representen al menos el 3% del total de los gastos deducibles del ejercicio. La BEAT ha de determinarse como el exceso del 5% de la “base imponible ajustada” sobre el impuesto a la renta calculado según el régimen general. Dicha base imponible ajustada es la renta neta más los gastos deducibles por pagos a entidades vinculadas extranjeras, y quedan excluidos aquellos por compra de bienes para su comercialización, los costos activables en la producción o la reventa de bienes y ciertos servicios, además de los gastos por pagos sujetos a retención en Estados Unidos (proporcionalmente al monto retenido).

## La Unión Europea y la configuración del Impuesto de Sociedades como recurso internacional

La Unión Europea (UE) ha sido también un agente importante en la evolución del IS, pues este bloque de países ha tenido una posición privilegiada. Por un lado, la mayoría de sus 27 miembros actuales lo son también de la OCDE; por otro, la UE constituye un mercado único donde las empresas deben ser reguladas y tiene competencias para ello.

En mayo de 2021, la Comisión Europea (CE) publicó la comunicación *Fiscalidad de las Empresas para el Siglo XXI*,<sup>30</sup> con el fin de crear un entorno empresarial equitativo y estable que pueda impulsar el crecimiento sostenible y generador de empleo en la UE, alineado con los progresos realizados en el seno del G20 y la OCDE sobre una reforma fiscal mundial. El paquete incluye una propuesta, pendiente todavía de presentación, de un nuevo marco de tributación de las empresas en la UE que reduzca la carga administrativa, elimine obstáculos tributarios y cree un entorno más favorable para las empresas en el mercado único. Este nuevo marco fijará un código normativo único para la UE en materia de IS, lo que supondrá una distribución más justa de la potestad tributaria entre los

<sup>29</sup> Como parámetro de vinculación, la norma consagra una definición amplia.

<sup>30</sup> Véase [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_2430](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2430).

Estados miembros. Se anuncia que reducirá los trámites administrativos y los costes de conformidad, minimizará las oportunidades de elusión fiscal y apoyará el empleo en la UE y la inversión en el mercado único. También sustituirá la fallida propuesta de base imponible común y consolidada del IS, que finalmente se abandona. Esta Directiva, de concretarse, supondrá un espaldarazo importante para la reforma de los dos pilares.

También se ha anunciado un simposio fiscal en 2022 sobre la estructura tributaria en la UE de cara a 2050. Otras propuestas que maneja la UE son incrementar la transparencia pública exigiendo que determinadas grandes empresas del ámbito europeo publiquen sus tipos impositivos reales y eliminen el uso abusivo de sociedades fantasma mediante nuevas medidas contra la elusión fiscal, y reducir el sesgo favorable al endeudamiento en los impuestos sobre sociedades actuales, que tratan el financiamiento de las empresas con deuda de forma más favorable que el financiamiento con fondos propios.

Recientemente, la CE publicó la Propuesta de Directiva COM (2021) 823 Final, del 22 de diciembre de 2021, sobre el nivel mínimo de imposición para grupos EMN en la UE, alineado, en general, con el Pilar 2.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión.* Existen, no obstante, diferencias con el Pilar 2; especialmente la aplicación de la RIR también a grupos puramente domésticos (el Pilar 2 limita su alcance a grupos multinacionales), lo cual conlleva la exigencia del impuesto adicional correspondiente a entidades locales, mientras que, de acuerdo al Pilar 2, la RIR solamente captura el impuesto adicional correspondiente a entidades residentes o situadas en una tercera jurisdicción.





## La reforma de los dos pilares

Nos centraremos ahora en la discusión en el seno del MI-OCDE. Vale recordar que la misma se concretó en un enfoque doble: i) el Pilar 1, que quiere dar una solución a las cuestiones planteadas por la digitalización de la economía y, en general, la economía del conocimiento, que BEPS no pudo resolver,<sup>32</sup> e íntimamente vinculado con las reglas de ejercicio y distribución internacional de los derechos de imposición sobre la renta societaria, y ii) el Pilar 2, relativo a cuestiones “remanentes” de BEPS (esto es, riesgos de erosión de bases imponibles y traslado de beneficios presentes aun después de haberse implementado todas las medidas del Plan de Acción BEPS), destinado a poner freno a la carrera a la baja en todo el mundo de las tasas de imposición sobre la renta corporativa. De los 141 miembros del MI, 137 se han mostrado favorables a una solución basada en estos dos pilares.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> En particular, el hecho de que las EMN digitales gracias a Internet pueden participar de forma significativa en la economía de un país sin tener en él activos fijos o agentes autorizados para contratar. Por este motivo, en los estándares existentes no generan nexo y, por ende, los países de la fuente carecen de jurisdicción para gravar sus beneficios.

<sup>33</sup> Véase <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf>.



Para una mejor comprensión, se analizará la problemática de la Acción 1 de BEPS, desde su nacimiento como parte del Plan de Acción BEPS en 2013 hasta los avances más recientes, que a la fecha de cerrarse esta publicación son las recomendaciones de legislación interna (*model rules*) para implementar el Impuesto Mínimo Global (IMG) del 15%, publicadas el 20 de diciembre de 2021. Se examinarán también el informe de la Acción 1 de 2015 y su actualización de 2018, las consultas públicas de 2019 y las primeras versiones de los dos pilares, publicadas en noviembre y diciembre de 2019, los más elaborados *Blueprints* o prototipos de los pilares 1 y 2 publicados en octubre de 2020, la Declaración o *Statement* del 1 de julio de 2021 y su versión definitiva del 8 de octubre de 2021.

## Problemática de la Acción 1 del Plan BEPS

### Antecedentes remotos: la Conferencia de Ottawa

Los antecedentes más añejos de la temática de la fiscalidad de la economía digital se remontan a la Conferencia de Ottawa sobre la Fiscalidad del Comercio Electrónico, celebrada en 1998. En dicho simposio, la OCDE sentó una serie de principios que todavía conservan su vigencia, pero que —pese a que ya existía a la sazón una clara conciencia sobre los desafíos— no sirvieron como instrumentos operativos para adecuar la legislación tributaria a la economía digital.<sup>34</sup>

### La Acción 1 de BEPS 2015–2018

La Acción 1 del archiconocido “Plan de acción (anti-)”<sup>35</sup> BEPS de la OCDE/G20” volvió a poner el debate sobre la mesa. En el contexto de la crisis financiera mundial de 2008, los gobiernos buscaron nuevas fuentes de financiamiento y el foco se puso en la elusión del impuesto directo por las multinacionales. El Informe BEPS de comienzos de 2013 describió de modo sucinto una serie de lagunas legales que permitían la erosión de las bases imponibles y el traslado de los beneficios (OCDE, 2013a). Poco después, se presentaba un “plan de acción”, compuesto por 15 propuestas (OCDE, 2013b), de las cuales la enunciada en primer lugar (“Acción 1”) tenía por objeto abordar los desafíos tributarios planteados por la digitalización de la economía<sup>36</sup> (OCDE, 2015). Adicionalmente, se establecía la Task Force on the Digital Economy (TFDE), órgano subsidiario del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, en el que participan, en igualdad de condiciones, tanto miembros de la OCDE como del G20.

<sup>34</sup> Para más información sobre esta materia, puede consultarse el Anexo A del Informe de la Acción 1 de BEPS (OCDE, 2015: 151-166).

<sup>35</sup> En sentido estricto debería hablarse de Plan de Acción anti-BEPS por ser su objeto central el combate de dicho fenómeno.

<sup>36</sup> El presente trabajo se limita a abordar los desafíos planteados por la digitalización de la economía en materia de imposición directa, específicamente, del impuesto a la renta corporativa. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la Acción 1 comprende asimismo los desafíos planteados en relación con la imposición al consumo. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la OCDE publicaron en 2021 un *toolkit* para facilitar la implementación del IVA Digital.



En el marco de la Acción 1 del Plan de Acción BEPS, la OCDE emitió un primer informe en 2015 (OCDE, 2015)<sup>37</sup> en el que hacía un análisis bastante certero de los elementos característicos de la economía digitalizada, a saber: movilidad, uso de datos, efectos de red, expansión de modelos de negocio multifacéticos, tendencia hacia el monopolio u oligopolio y volatilidad. El reporte advierte que dichas características no solo exacerban los riesgos de BEPS, sino que también plantean desafíos más allá de dicho fenómeno, en particular, cuestiones relativas al nexo o la conexión jurisdiccional, el uso de datos y su valoración, y la caracterización de la renta. El principal problema, como es sabido, es que las empresas no residentes pueden participar de forma significativa en la vida económica de un país sin necesidad de tener en él un lugar fijo de negocios: la Red cumple hoy el papel que en el pasado desempeñaban las sucursales o filiales. Puesto que no tienen lugar fijo de negocios, las entidades carecen de EP y, por ende, no están obligadas a tributar en un país por las rentas que generan a partir de las transacciones con los clientes residentes en el mismo.

A efectos de abordar estos desafíos de mayor amplitud, el informe presentaba tres alternativas de solución: i) la noción de la “presencia económica significativa”, una especie de EP virtual como alternativa al EP tradicional; ii) la imposición en la fuente vía retención, y iii) los llamados “impuestos de igualación” o *equalisation levies*.<sup>38</sup> Ahora bien, a la hora de las conclusiones, no hubo consenso y el informe se cerró con un argumento un poco sofista, pero conveniente a la sazón: no es posible aislar la economía digital como segmento porque toda la economía se ha digitalizado y, por lo tanto, si la economía digital no existe, entonces no puede ser un problema. Este argumento a la larga se evidenció como insuficiente. No solo impidió que se propusiera una solución multilateral al problema de *scale without mass*, sino que las tres posibilidades de solución exploradas abrieron el camino para que varios países adoptaran soluciones unilaterales. El informe se contentó con encomendar la solución del problema a las otras 14 acciones del Plan de Acción BEPS<sup>39</sup> y a pedir a los países que, en caso de adoptar medidas en forma unilateral, lo hicieran respetando el compromiso impuesto por los convenios para evitar la doble imposición (CDI) que hubieran sido suscriptos por estos países.

Los CDI —de carácter bilateral, de los cuales hay alrededor de 3.000 vigentes a nivel global— se inspiran mayormente en el llamado “Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio” de la OCDE (en adelante, MC-OCDE), inspirado en estándares internacionales, cuyo origen, como se sabe, se remonta a la Liga de las Naciones, antecedente de las Naciones Unidas, en la década de 1920 (OCDE, 2017a). En materia de renta

<sup>37</sup> En 2014 se había publicado una versión preliminar, sujeta en forma previa a discusión pública; véase OCDE (2014).

<sup>38</sup> Este tipo de imposición, como el impuesto de igualación indio al que nos referimos más adelante, grava a los proveedores del exterior que no actúan en el país a través de una filial o EP, y tiene como finalidad precisamente igualar la carga tributaria entre proveedores locales y del exterior, de donde toma el nombre de *equalisation levy*.

<sup>39</sup> A tal fin, las acciones identificadas como aquellas de mayor relevancia son: Acción 3 – “Refuerzo de la normativa sobre compañías foráneas controladas”; Acción 7 – “Impedir la utilización abusiva de los convenios”; y Acciones 8 a 10 – “Asegurar que los resultados de los precios de transferencia estén en línea con la creación de valor” (Acción 8 – Intangibles, Acción 9 – Riesgos y capital, Acción 10 – Otras transferencias de alto riesgo).

empresarial, el modelo proyecta sobre los CDI una regla distributiva de la potestad tributaria que asigna los derechos de imposición al país de residencia del perceptor de las rentas, con la única excepción de que se obtengan mediante un EP en otro territorio, en cuyo caso se atribuye al país de situación de dicho EP la legitimación activa para gravar la renta atribuible al mismo.<sup>40</sup> En este último caso, la jurisdicción de residencia ha de dar solución a la doble imposición que surja del eventual ejercicio conjunto de derechos de imposición.

Otra fuente de inspiración de los CDI es la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo (en adelante, MC-ONU). Muchos preceptos de este modelo son más favorables a los intereses de los países en desarrollo porque favorecen la tributación en fuente antes que en residencia. Sin embargo, en materia de renta empresarial, el umbral de atribución de legitimación activa para gravar es el mismo: el EP entendido como lugar fijo de negocios.

En consecuencia, el umbral que atribuye jurisdicción a un país de mercado es la existencia de un EP,<sup>41</sup> definido de forma principal como la existencia de una presencia física estable en el tiempo y en el espacio,<sup>42</sup> regla que era adecuada para una economía industrial y relativamente poco integrada, muy distinta de nuestra economía globalizada y digitalizada, y que por ende resulta hoy ciertamente anacrónica.

Nótese que el problema es un poco más complejo que la mera atribución de nexo (¿dónde?) a las jurisdicciones de mercado. Se necesitan también reglas de atribución de beneficios (¿cuánto?) adecuadas a la economía digital. Ciertamente, si aplicamos la regla general para la atribución de beneficios a EP, es decir, el principio de entidad separada y el de plena competencia, o *arm's length*, recogidos también en los MC-OCDE y MC-ONU,<sup>43</sup> entonces tenemos que atender a los *activos*, *funciones* y *riesgos* como elementos requeridos en un análisis de los precios de transferencia. En tal caso, la mera asignación de potestad tributaria para gravar rentas obtenidas por EP virtuales no significaría que hubiera tributación efectiva, pues un EP digital no tiene activos, no desempeña funciones ni asume riesgos. Es preciso, por ende, buscar nuevas reglas de asignación de beneficios, que el Pilar 1 encuentra en la división de parte del beneficio residual mediante indicadores objetivos, como el monto de los ingresos obtenidos en una jurisdicción. En este sentido, el Pilar 1 se abona al principio de imposición unitaria con distribución formularia.

Puesto que el Informe de la Acción 1 de 2015 se había cerrado en falso, un segundo informe en el marco de la Acción 1 (OCDE, 2018),<sup>44</sup> ya en sede del MI-OCDE, analizó en mayor profun-

<sup>40</sup> Artículo 7 de MC-OCDE y MC-ONU.

<sup>41</sup> Artículo 5 de MC-OCDE y MC-ONU.

<sup>42</sup> Cuando en la jurisdicción no se verifique la existencia de un lugar fijo de negocios a través del cual el no residente realice toda o parte de su actividad, puede que se verifique, no obstante, un “EP de agencia”, es decir, la existencia de una persona que habitualmente actúe en nombre del no residente y detente poder suficiente para implicarlo contractualmente en dicha jurisdicción.

<sup>43</sup> Artículos 7 y 9 de MC-OCDE y MC-ONU. Véase asimismo “Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias” y, en el caso de los EP, el llamado “enfoque autorizado de la OCDE” previsto en el documento OCDE (2010), el cual, vale señalar, no ha sido incorporado en el MC-ONU.

<sup>44</sup> En 2017, se solicitó la retroalimentación de partes interesadas; véase, OCDE (2017b).

dididad la economía digitalizada y los nuevos modelos de negocios y señaló sus tres características relevantes, a saber: i) el fenómeno del “volumen sin presencia física en el mercado” (*scale without mass*); ii) el uso de activos intangibles; iii) el uso de datos y contribuciones de los usuarios. No obstante, el informe de 2018 tampoco fue capaz de concitar el acuerdo de los llamados a ceder capacidad de imposición, es decir, los países donde residen las multinacionales más grandes,<sup>45</sup> y en consecuencia tampoco recomendó medidas concretas. Sin embargo, sí recogió la preferencia de todos los miembros del MI por una solución uniforme de carácter global.

## Nacimiento del enfoque de dos pilares

Desde que se publicara el Informe de la Acción 1 en 2015, habían proliferado diversas medidas unilaterales, en su mayoría ajenas al marco de los CDI. Entre las medidas unilaterales más innovadoras estuvo el “impuesto sobre rentas desviadas” o *Diverted Profits Tax*, de Reino Unido, introducido en 2015 y luego emulado por Australia con un impuesto del mismo nombre, así como en 2017 por Estados Unidos con la BEAT, de perfil similar. Estos tributos eran muy llamativos porque su mera existencia acreditaba la ineficacia de las medidas anti BEPS, que dichos países habían patrocinado en el MI-OCDE.

También tuvieron bastante impacto los impuestos unilaterales sobre transacciones digitales como el impuesto de igualación o *equalisation levy*, introducido en India en 2016,<sup>46</sup> porque gravaban específicamente rentas obtenidas por no residentes sin EP por canales digitales, por ejemplo, sobre la publicidad en línea.

No menos llamativas fueron las propuestas de la UE para gravar la economía digital, sobre todo teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de sus miembros lo eran también de la TFDE, es decir, del MI-OCDE de BEPS. Dichas ideas, aparecidas apenas unos días después de emitido el reporte de 2018 del MI, se materializaron en dos Propuestas de Directiva (de corto y de largo plazo)<sup>47</sup> a nivel de la UE. Si bien estas propuestas fracasaron porque en la UE rige la regla de la unanimidad en materia tributaria, la de corto plazo sobre la introduc-

<sup>45</sup> Para una visualización de los países de origen de las 100 multinacionales más grandes del mundo, puede consultarse el gráfico que se encuentra en <https://www.visualcapitalist.com/the-biggest-companies-in-the-world-in-2021/>. La simple contemplación del mismo permite especular con las dificultades que planteará forjar un acuerdo político en el parlamento de los países llamados a ceder soberanía tributaria.

<sup>46</sup> El gravamen, concebido por fuera del impuesto a la renta, pretende igualar la carga tributaria en la India de las empresas que operan en forma remota con aquellas que tienen una presencia física en el país. Consiste en la aplicación de un 6% sobre la contraprestación recibida por no residentes sin EP en India que provean servicios de publicidad en línea, y es recaudado vía retención al momento del pago por parte de las empresas residentes en India o los EP de no residentes situados en India (*Chapter VIII of Finance Act 2016, No. 28*, 14 de mayo de 2016). Cabe señalar que a partir de abril de 2020 es de aplicación un gravamen del 2% por igual concepto sobre la contraprestación recibida por operadores de comercio electrónico no residentes sin EP en India que provean servicios en línea o faciliten su provisión. Puede accederse a la normativa en <https://incometaxindia.gov.in/Pages/acts/equalisation-levy.aspx>.

<sup>47</sup> Se trata de la *Propuesta del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales*, COM (2018), 148 final, Bruselas, 21 de marzo de 2018; y de la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa*, COM (2018), 147 final, Bruselas, 21 de marzo de 2018, pp. 20 (y anexos).

ción de un Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (ISDSD) sirvió de puntapié inicial para que varios países de la región adoptasen un impuesto de tales características. Estos tributos son abordados más adelante. En cierto modo, también es un epígono del fracaso de la Acción 1 de BEPS la reforma del impuesto societario en Estados Unidos de diciembre de 2017, la mayor de los últimos 30 años y sobre la cual ya se ha hablado en el capítulo 1.

Ha sido esta proliferación de medidas unilaterales la que finalmente impulsó al MI-OCDE a tratar de brindar una solución multilateral, y el trabajo desarrollado respecto de la Acción 1 fue reorganizado en 2019 en torno a un enfoque en dos pilares. En primer término, el Secretariado acordó recibir, sin prejuicio,<sup>48</sup> propuestas específicas para lograr un progreso hacia la solución multilateral, de las cuales se presentaron tres: i) la basada en la participación de los usuarios (*user participation proposal*); ii) la basada en los intangibles de comercialización (*marketing intangibles proposal*), y iii) la que se fundamenta en el concepto de presencia económica significativa (*significant economic presence proposal*).

Aglutinando elementos comunes de las tres, en enero de 2019 los miembros del MI emitieron una nota de políticas (*policy note*) sobre la base de las tres propuestas presentadas, y se comprometieron a explorar una solución consensuada mundial, la cual se concretaría —como se pensaba entonces— hacia finales de 2020 (OCDE, 2019b). A tal efecto, se definió un primer Pilar o “Pilar 1”, para abordar las cuestiones planteadas por la digitalización de la economía más allá de BEPS (los problemas de asignación de bases a países de mercado donde no existe un EP físico que la Acción 1 no había podido resolver en 2015 ni en 2018), lo cual implica una revisión del consenso tradicional sobre las reglas de asignación de los derechos de imposición sobre la renta empresarial, y que afecta tanto a las reglas de nexo (¿cuál es el umbral para considerar que la multinacional está obligada a pagar impuestos en el país?) como las de atribución de renta (¿qué parte del beneficio de la multinacional se debe atribuir al país de mercado?). Por otro lado, se definió un segundo Pilar o “Pilar 2”, destinado a abordar cuestiones “remanentes” de BEPS, una especie de regla de cierre para solucionar aquellos problemas presentes aún luego de la implementación de las otras 14 acciones del Plan de Acción BEPS, así como para frenar la competencia fiscal y establecer un piso a la baja de las tasas de imposición a la renta corporativa.

Estas propuestas se plasmaron en un documento de consulta pública (OCDE, 2019c) que suscitó numerosas reacciones. Respecto del Pilar 1, el documento presentaba las generalidades de las tres propuestas recibidas. Respecto del Pilar 2, introducía la llamada Propuesta Global contra la Erosión de la Base Imponible o Propuesta GloBE (por su sigla en inglés, *Global anti-Base Erosion*), un impuesto de sociedades mínimo a nivel mundial.

Acabada la fase de información pública, el MI-OCDE acordó un programa de trabajo (OCDE, 2019d) con la finalidad de alcanzar una solución consensuada en 2020. A finales de 2019, el Secretariado propuso respecto del Pilar 1 el llamado “enfoque unificado”,<sup>49</sup> al que nos referimos *infra*, el cual fue luego adoptado por los miembros del MI-OCDE, vía declaración pública, en enero de 2020 (OCDE, 2020b).

<sup>48</sup> Es decir, no eran vinculantes para el país que la presentaba.

<sup>49</sup> Este es presentado en ocasión de las consultas públicas de fines de 2019. Véase OCDE (2019a).

Desde entonces, el MI-OCDE ha venido trabajando en torno a los dos pilares, y en octubre de 2020 publicó sendos prototipos o *Blueprints* (OCDE, 2020b y 2020c). Junto con los *Blueprints*, se emitió una declaración de cobertura (OCDE, 2020d) según la cual los miembros del MI-OCDE declaraban que los prototipos reflejan las coincidencias, pero también las divergencias existentes, pero que, sin embargo, ofrecían una “base sólida” para negociar y alcanzar un acuerdo, ya no para fines de 2020, sino para mediados del año siguiente.<sup>50</sup>

Luego de intensas negociaciones, en julio de 2021, 130<sup>51</sup> países miembros del MI se adhirieron a una Declaración o *Statement* sobre las cuestiones más relevantes de ambos pilares (OCDE, 2021a), y se comprometieron a concretar aquellas cuestiones aún pendientes hacia octubre de 2021, así como a terminar el trabajo técnico e introducir las medidas legislativas locales y también convenidas (mediante tratados multilaterales y/o internacionales) durante 2022, con el ambicioso objetivo de que las nuevas reglas queden operativas a partir del 1 de enero de 2023. Una versión revisada de dicha Declaración, junto a un plan de implementación, fueron luego publicados en octubre de 2021 (OCDE, 2021b). El último documento existente por el momento es el que contiene las recomendaciones (*model rules*) sobre leyes nacionales para implementar el Pilar 2, aparecidas en diciembre de 2021 (OCDE, 2021c). Asimismo, el 22 de diciembre de 2021, la UE publicó una Propuesta de Directiva para implementar el Pilar 2,<sup>52</sup> armonizada cuidadosamente con dichas recomendaciones. De este modo, se evita el problema de la compatibilidad del IMG con el derecho de la UE.

## El Pilar 1

Con la intención de solventar el problema de *scale without mass*, es decir, tener un alto volumen de negocios en el país sin necesidad de activos fijos o agentes en el mismo, el Pilar 1 enuncia su propósito en un lenguaje no apto para no iniciados: *el abordaje de los desafíos planteados por la digitalización de la economía más allá de BEPS, íntimamente vinculado con las reglas de ejercicio y distribución internacional de los derechos de imposición sobre la renta societaria, las reglas de nexo o conexión jurisdiccional y las de atribución de renta*. En lenguaje común, se refiere a la finalidad de asignar derechos de imposición a las jurisdicciones, incluidos los países desarrollados, donde las multinacionales más grandes y rentables del mundo operan sin mediación de un EP.

<sup>50</sup> En forma simultánea, se abría una instancia de consulta pública, para que las empresas, la sociedad civil, el ámbito académico, etc. pudieran presentar su visión sobre los *Blueprints*; véase OCDE (2020e).

<sup>51</sup> El comunicado de prensa del 1 de julio mencionaba 130 países, pero posteriormente se adhirieron siete más. Solo 4 de los 141 países miembros del MI han rechazado el acuerdo (*Kenia*, Nigeria, Pakistán y Sri Lanka), porque los ingresos del Pilar 1 no les compensan la pérdida que supondría desmontar sus medidas unilaterales. Concretamente, en Kenia hay 89 EMN que pagan el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (ISDSD), mientras que, de acuerdo con el Pilar 1, solo lo pagarían 11 (<https://qz.com/africa/2082754/why-kenya-and-nigeria-havent-agreed-to-global-corporate-tax-deal/>).

<sup>52</sup> *Propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión* (COM, 2021; 823 Final).

Para garantizar derechos de imposición a las jurisdicciones donde la EMN tiene actividad económica, pero escasa o nula presencia física, se establece un procedimiento para repartir el impuesto de las grandes empresas globales<sup>53</sup> entre jurisdicciones. El Pilar 1 establece tres elementos básicos:

- i. Un nuevo derecho a gravar otorgado a la jurisdicción del mercado, que se denomina “Monto A”, reconociendo un “nuevo” elemento en la creación de valor en la generación de la utilidad empresarial: el involucramiento continuo y activo de los usuarios en estos negocios.
- ii. La simplificación y racionalización de la aplicación del principio de plena competencia o de *arm’s length*, a efectos de remunerar a determinadas actividades de distribución y mercadeo realizadas físicamente en la jurisdicción de mercado, remuneración que se designa como “Monto B”.
- iii. Un mecanismo de prevención y resolución de disputas para proveer certeza tributaria para un esquema novedoso de determinación del IS y su distribución entre fiscos.

## De las tres propuestas sin prejuicio a la propuesta unificada

La publicación del informe actualizado de la Acción 1 (OCDE, 2018) no sirvió para apaciguar la opinión pública. En ese momento, el Secretariado decidió avanzar hacia una solución política y pidió a los países que hicieran propuestas “sin prejuicio”<sup>54</sup> para resolver este problema. Se presentaron tres: i) propuesta basada en la participación del usuario (Reino Unido); ii) propuesta basada en los intangibles de comercialización (Estados Unidos), y iii) una propuesta que se apoya en el concepto de presencia económica significativa (el G24, liderado por India y Colombia). Luego de buscar el denominador común de las tres, en octubre de 2019, el Secretariado dio a conocer su propuesta respecto del Pilar 1, que denominó “enfoque unificado” (*unified approach*), y lo puso a consideración en el seno del MI de BEPS. Esto significa que inicialmente el enfoque unificado, a partir del cual se estructura el *Blueprint* del Pilar 1, no fue una propuesta de los países, sino una iniciativa del propio Secretariado. Conviene conocer las tres propuestas un poco mejor para entender bien el Pilar 1.

### i) Propuesta basada en la participación del usuario

La propuesta basada en el concepto de participación del usuario parte de la lógica de que una parte del valor creado por algunas entidades —piénsese en las redes sociales, por ejemplo— se debe a la contribución de los usuarios, y por lo tanto se trata de reconocer ese factor a la hora de asignar beneficios a los diversos territorios donde aquellas operan. Aunque los usuarios no perciban compensación monetaria por su contribución con información, imágenes, etc., la propuesta entiende que el territorio donde residen los usuarios

<sup>53</sup> Las empresas globales se definirían como aquellas que tienen ventas mayores a los €20.000 millones y con una utilidad sobre ingresos superior al 10%. Se excluyen las empresas extractivas y los servicios financieros regulados.

<sup>54</sup> Es decir, no comprometían a quienes las habían presentado.

sí debería tener jurisdicción para gravar la parte de los beneficios de la EMN imputables a la contribución de los mismos. Por su propia naturaleza, la propuesta se centra en los “negocios altamente digitalizados” que se alimentan de contribuciones de usuarios. Es el caso ya mencionado de las redes sociales (*social media*), los motores de búsqueda (*search engines*) y los mercados en línea (*online marketplaces*). Por ende, el ámbito subjetivo de este enfoque es limitado. La propuesta parte de reconocer que “el involucramiento continuo y la participación activa” de los usuarios es un factor clave respecto de la “creación de valor” en estos negocios. A los efectos de atribuir renta a este nuevo “generador de valor”, se sugiere determinar primero cuál es la renta no rutinaria o residual del grupo multinacional, atribuir después una porción de la misma a la “participación del usuario” para luego asignar derechos de imposición sobre la misma a las jurisdicciones de los usuarios sobre la base de un enfoque formulario (*non-routine or residual profit split approach*).

## ii) Propuesta basada en los intangibles de comercialización

La propuesta basada en el concepto de intangibles de comercialización<sup>55</sup> tiene un alcance subjetivo mayor, pues no se limita a negocios altamente digitalizados, sino que reconoce que cualquier EMN puede tener intangibles de comercialización en la jurisdicción donde comercializa sus productos o servicios. Así, la propuesta reconoce un vínculo funcional intrínseco (*intrinsic functional link*) entre los intangibles de comercialización y la jurisdicción de mercado. Un ejemplo es el de las marcas, que se reflejan en actitudes favorables en la mente de los clientes y usuarios, y pueden ser vistas como “creadas en la jurisdicción de mercado”, pero existen muchos otros intangibles de comercialización, como los datos o las listas de clientes, que son el resultado de actividades dirigidas a los clientes y usuarios en la jurisdicción de los usuarios, y por ello pueden ser vistos como “creados en la jurisdicción de mercado”. Nótese que los intangibles de comercialización no constituyen un EP bajo la visión de los Modelos de Convenio de Doble Imposición, debido a su carácter inmaterial, pero sí podrían encajar en una interpretación evolutiva del concepto de EP que resulta muy consistente con la nueva economía. A partir de estos intangibles, se podría observar una “intervención activa de la empresa” en la jurisdicción de mercado, y por ello la propuesta sugiere asignar parte de la renta no rutinaria o residual del grupo multinacional a las jurisdicciones de mercado. Las reglas de atribución de rentas podrían seguir el principio general de “activos, funciones y riesgos” si los intangibles figurasen en los balances o en registros públicos, pero, de acuerdo con las Normas Internacionales de Contabilidad, pocos intangibles se registran en los balances (solo los adquiridos de terceros, nunca los desarrollados internamente), y tampoco acceden normalmente a registros

<sup>55</sup> En el Glosario de las Directrices de la OCDE sobre precios de transferencia la expresión “intangible de comercialización” se define como: “[a]ctivo intangible [...] vinculado a las actividades de comercialización, que contribuye a la explotación comercial de un producto o servicio, o que tiene un valor de promoción importante para el producto en cuestión”. Y se puntualiza: “Dependiendo del contexto los intangibles de comercialización pueden incluir, por ejemplo, marcas comerciales, nombres comerciales, listas de clientes, relaciones con clientes, así como los datos de propiedad exclusiva sobre el mercado y los clientes, que se utilizan en la comercialización y venta de bienes o servicios a clientes o que contribuyen a ellas”. Véase OCDE (2017c). Hay una edición nueva de las Directrices de 2022, todavía sin versión en español.



públicos (salvo marcas, patentes y modelos de utilidad), por lo que el cumplimiento tributario sería muy difícil de conseguir. Ante tanta incertidumbre, resulta más efectivo aplicar una fórmula de asignación predefinida (*modified residual profit split*).

### iii) Propuesta basada en la presencia económica significativa

Una tercera propuesta partía de reconocer que es posible constatar un fuerte involucramiento de las empresas en la vida económica de una jurisdicción aun en ausencia de una presencia física significativa, y por tanto sugería la creación de un nuevo tipo de nexo. Dicho nexo sería una *interacción intencionada y duradera con la economía de un país* evidenciada sobre la base de diversos factores *locales*: i) la existencia de una base de usuarios y de captura de datos; ii) un cierto volumen de contenido digital obtenido de la jurisdicción; iii) la facturación y el cobro de servicios en moneda nacional o con un medio de pago local; iv) el mantenimiento de un sitio web en el idioma local; v) la responsabilidad por la entrega final de bienes a los clientes o la provisión por parte de la empresa de servicios de apoyo, como el servicio de posventa o de reparación y mantenimiento, o vi) actividades sostenidas de marketing y promoción de ventas. A efectos de determinar la renta atribuible al nuevo nexo, se proponía también un enfoque unitario y un método de distribución formularia (*fractional apportionment method*), aunque sin distinguir entre renta rutinaria y no rutinaria, como sí lo hacían las dos propuestas mencionadas con anterioridad.

### iv) Elementos comunes

Aunque con justificaciones y alcance diversos, con carácter general puede decirse que las tres propuestas coincidían en dos cuestiones: i) identificar un nexo o punto de conexión para atribuir capacidad de gravamen a la jurisdicción de mercado, aun en ausencia de una presencia física —apartándose por lo tanto del concepto tradicional de EP—, y ii) cuantificar las bases que se asignan a los países de mercado adoptando un enfoque unitario y de tipo formulario, que se aparta de la dogmática tradicional del principio de entidades separadas (porque se toman los beneficios de todo el grupo multinacional como base de cómputo) y del principio de plena competencia o *arm's length*, asignando bases en función de un criterio objetivo (ventas en la jurisdicción), en lugar de atender al análisis basado en funciones, activos y riesgos. Estas nuevas propuestas, no obstante, están pensadas para convivir con los mecanismos tradicionales sin acabar con los tratados fiscales o los precios de transferencia.

En suma, estas tres propuestas compartían dos elementos comunes sobre los cuales se diseñó posteriormente el enfoque unificado del Pilar 1:

- La atribución de derecho de jurisdicción a países de mercado, aun cuando no medie un EP físico.
- La determinación de la base imponible a partir de un enfoque unitario y la aplicación de fórmulas en lugar de un análisis de los precios de transferencia.

Veamos ahora con más detalle en qué consiste este nuevo derecho de imposición para las jurisdicciones de mercado.



## Elementos del Pilar 1

El Pilar 1 es una de las dos propuestas de política tributaria en que ha derivado la Acción 1 del Plan de Acción BEPS, y se focaliza en atribuir derechos de imposición a los países de mercado más allá de la existencia de una presencia física. En términos técnicos, introduce nuevas reglas de nexo (creando derechos de imposición en países donde no hay un EP en el sentido tradicional del Artículo 5 del MC-OCDE) y de asignación de beneficios (a partir de un enfoque unitario y una distribución formularia, ajenos a las reglas de los precios de transferencia).

Propone la determinación de dos “montos” (Monto A y Monto B), cada uno con fines específicos. El Monto A garantiza derechos de imposición a las jurisdicciones de mercado en las que, pese a la falta de presencia física, se entiende que se verifica la creación de valor y generación de renta empresarial. El Monto B, por su parte, se relaciona con la forma tradicional de atraer bases (mediante la existencia de un EP físico) y, mediante la simplificación y racionalización de la aplicación del principio de plena competencia, apunta a minimizar las controversias que en forma recurrente se presentan en materia de precios de transferencia respecto de las actividades básicas de comercialización y distribución, con especial foco en las necesidades de “países de baja capacidad” (*low capacity countries*).

### Derecho de imposición sobre la renta generada sin presencia física

De ambos, el Monto A es el componente más novedoso o disruptivo, pues no solo identifica un nuevo punto de conexión o nexo en las jurisdicciones de mercado, más allá de la presencia física y existencia de un EP o una filial/subsidiaria, sino que, asimismo, propone cuantificar la renta por asignar a dichas jurisdicciones sobre la base de un mecanismo global y formulario, muy diferente de las reglas de precios de transferencia (basadas en los principios de entidad separada y plena competencia o *arm's length*), pero que ha de convivir con estas.

### Minimización de controversias en materia de precios de transferencia

Mientras tanto, el Monto B pretende solucionar otro problema, en materia de precios de transferencia y, a diferencia del Monto A, opera sobre las reglas de nexo y atribución de renta tradicionales. Consiste en simplificar y racionalizar el proceso de determinación de la retribución *arm's length* por actividades de comercialización y distribución de carácter básico (rutinarias). Con ello, el Monto B también minimizará el número de controversias que hoy existen en la materia.

### Seguridad jurídica: prevención y resolución de disputas sobre el Monto A

Las EMN sujetas al Pilar 1 se beneficiarán de mecanismos de prevención y resolución de controversias sobre el Monto A, incluidas todas las cuestiones relacionadas con el Monto A, que serán obligatorios y vinculantes para los países. Solo, y respecto de las cuestiones relacionadas con el Monto A, será electivo el mecanismo para los países en desarrollo que por sus especiales condiciones tengan derecho a diferir la revisión entre

pares de la Acción 14 de BEPS<sup>56</sup> y tengan nulos o bajos niveles de disputas por procedimientos de acuerdo mutuo (MAP, por su sigla en inglés, *mutual agreement procedures*).

### Monto A del Pilar 1

A continuación, se examinarán los siguientes elementos relacionados con el Monto A:

- A. Ámbito de aplicación: las EMN más grandes y rentables.
- B. Definición del nexo: jurisdicciones de mercado elegibles.
- C. Reglas de fuente.
- D. Cuantía del Monto A.
- E. Puerto seguro (*safe harbour*) de rentas por comercialización y distribución.
- F. Identificación de entidades obligadas a pagar el impuesto.
- G. Componente de “certeza tributaria” (respecto del Monto A) e implementación y administración.
- H. Actividades preparatorias a desarrollar por los países durante 2022.

#### A. Ámbito de aplicación: las empresas multinacionales más grandes y rentables

*¿Cuándo corresponde calcular el Monto A?*

*Cuando la multinacional supere un umbral de facturación anual de €20.000 millones y sus beneficios antes de impuestos superen el 10% de la cifra de ventas.*

Inicialmente, en el *Blueprint* (OCDE, 2020b), el ámbito subjetivo del Pilar 1 se orientaba solo a las actividades digitales<sup>57</sup> y contemplaba, como alternativa posible, un umbral de facturación global anual de €750 millones, coincidente con el importe fijado en la Acción 13 de BEPS para el Informe País por País (IPPP). Esta posición cambió en 2021. La limitación a EMN digitales no era fácil de implementar por dificultades de definición y porque hacía discriminación por sectores de actividad, lo que llevó a ampliar el Pilar 1 a cualquier actividad, pero, a cambio, se elevó significativamente el umbral de facturación, el cual llegó hasta los €20.000 millones.<sup>58</sup> No solo eso: se condiciona además a que

<sup>56</sup> El estándar de la Acción 14 de BEPS admite el diferimiento en tanto la jurisdicción: i) sea un país en desarrollo de la lista del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, por su sigla en inglés), el cual se compone de los 30 principales países donantes de asistencia al desarrollo, y determina una lista de naciones elegibles para recibir asistencia oficial, según su producto nacional bruto per cápita publicada por el Banco Mundial; ii) no sea un país OCDE/G20; iii) no se haya enfrentado todavía un nivel significativo de solicitudes de procedimientos de acuerdo mutuo (MAP, por su sigla en inglés), y iv) no se haya recibido de parte de otros miembros del Foro MAP retroalimentación que indique que el régimen MAP de la jurisdicción requiere mejora.

<sup>57</sup> Cuando se publicó el *Blueprint* del Pilar 1 en octubre de 2020, las EMN comprendidas eran las que prestasen servicios digitales automatizados y desarrollasen negocios de cara al consumidor.

<sup>58</sup> La ampliación del umbral desde €750 millones (en el *Blueprint* de octubre de 2020) a €20.000 millones (en el *Statement* de julio de 2021) significa que el número de EMN sujetas al impuesto se redujo a 100 en lugar de las 8.000 que estimaba el *Blueprint* (párrafo 181, pág. 59). Haber elevado tanto el umbral supone excluir del ámbito de aplicación del Pilar 1 a la mayoría de las grandes multinacionales, lo cual no solo perjudica a los países de mercado —como son los países de ALC— sino que va en contra incluso de la doctrina de la misma OCDE, expresada en el *Blueprint* del Pilar 1 en 2020, cuando defendía la necesidad

las EMN sean altamente rentables, lo cual se refiere a que tengan una cifra de beneficios antes de impuestos (BAI) superior al 10% de la cifra de ventas. La posición final incluye asimismo una posible reducción del 50% del umbral de los €20.000 millones (es decir, hasta €10.000 millones), a los siete años de la aplicación del acuerdo y condicionado a una revisión de impacto, que deberá completarse en no más de un año.<sup>59</sup> El cálculo de los referidos umbrales se efectúa en base a un mecanismo de promedios para contrarrestar variaciones en la facturación y rentabilidad que provoquen exclusiones o inclusiones excepcionales en el ámbito de aplicación. Las actividades extractivas y las financieras reguladas se han excluido del ámbito de aplicación del Pilar 1 en todo caso.

## **B. Definición del nexo: jurisdicciones de mercado elegibles**

*¿A qué jurisdicciones de mercado han de asignarse los nuevos derechos de imposición? A aquellas que califiquen como “jurisdicciones de mercado elegibles” por superar los umbrales de minimis.*

No todas las jurisdicciones de mercado serán elegibles para participar en el reparto del Monto A, sino tan solo aquellas en las que se supere un cierto umbral de ingresos obtenidos.<sup>60</sup> Se pretende con ello recortar los costes indirectos de cumplimiento. El *test del umbral mínimo*, por ende, evita el nacimiento de obligaciones formales y materiales cuando las rentas obtenidas en una jurisdicción caigan por debajo del umbral de materialidad, que a estos efectos se perfila como una cifra de negocio anual de €1 millón en la jurisdicción.<sup>61</sup> No obstante, este resultado sería inequitativo para los Estados más pequeños, por lo cual

---

de garantizar que el umbral no excluya una parte importante de los beneficios que de otro modo quedarían cubiertos (*“At the same time, the threshold needs to ensure that it does not exclude a material part of residual profits otherwise in scope”* [párrafo 180]). Pues bien, el umbral de €750 millones le pareció adecuado a la OCDE en 2015 para el Informe País por País (IPPP) porque, con esa cifra de €750 millones de euros, entre el 85% y el 90% de los grupos multinacionales quedarían excluidos, pese a lo cual el 90% de los ingresos tributarios por IS quedaría cubierto (OCDE, 2015).

<sup>59</sup> La ampliación del ámbito de aplicación a cualquier tipo de actividad, con la excepción de las industrias extractivas y los servicios financieros regulados ya mencionados, que se decidió en 2021, eliminó el test de actividad que contemplaba el *Blueprint* de octubre de 2020. Puesto que en 2020 era un impuesto para actividades concretas, era preciso hacer un “test de actividad” para verificar si las EMN realizaban una de estas dos actividades: i) “servicios digitales automatizados” o ADS (por su sigla en inglés, *automated digital services*) o ii) “negocios orientados al consumidor” o CFB (por su sigla en inglés, *consumer facing businesses*). La eliminación del test de actividad simplificó la propuesta y la hizo más equitativa, aunque el cambio del umbral de €750 millones a €20.000 millones no favorece a los países en desarrollo.

<sup>60</sup> Nótese que este umbral se refiere a ingresos, y no a beneficios, renta o ganancia.

<sup>61</sup> El argumento de la simplificación de obligaciones formales no se puede sacralizar. Hay que matizarlo con un análisis de costo-beneficio. En particular, puesto que la forma de cumplir la obligación de distribuir el Monto A es una declaración a la administración tributaria (AT) presentada por la cabecera del grupo en su país de residencia, para la EMN incluir las ventas de todas las jurisdicciones donde tenga clientes, aunque no sumen €1 millón de facturación, tendría un coste mínimo, casi cero, pues sus sistemas de información necesariamente desglosarán las ventas por territorio. Habría que agregar los costos para las administraciones tributarias (AATT) implicadas en el flujo de la información y de los fondos financieros correspondientes. Sin embargo, como el sistema estará automatizado, presumiblemente esos costos serían también despreciables. A pesar de eso, se impuso la idea de que los costes de cumplimiento serían altos. Los umbrales *de minimis* son una pérdida más para los países en desarrollo.

el umbral se reduce para ellos hasta €250.000 de facturación en el territorio respectivo. La forma de determinar cuándo la jurisdicción sigue el régimen general (un millón) o el especial (la cuarta parte) estará relacionada con su PIB. En efecto, el nexo de €250.000 ha de regir para aquellas jurisdicciones con un PIB inferior a los €40.000 millones.<sup>62</sup>

### C. Reglas de fuente

*¿Cómo determinar la procedencia de los ingresos a efectos del test del umbral mínimo?*

*Los ingresos se considerarán obtenidos en la jurisdicción de mercado donde los bienes y servicios sean utilizados o consumidos.*

Como las ventas en un territorio son el punto de conexión, es necesario fijar reglas que identifiquen ventas con los territorios donde los bienes y servicios son usados o consumidos. Ya el *Blueprint* esbozó normas de fuente detalladas para categorías específicas de transacciones. En tal sentido, el *Blueprint* identificaba distintas categorías de servicios digitales automatizados (ADS, por su sigla en inglés, *automated digital services*) y negocios orientados al consumidor (CFB, por su sigla en inglés, *consumer facing businesses*, y disponía para cada “flujo de ingreso” una determinada “regla de fuente” por aplicarse sobre la base de un determinado “set jerarquizado de indicadores”. La situación es un poco más sencilla ahora que no hay que distinguir por ramas de actividad de las EMN, pero la conexión con el territorio sigue siendo un problema y durante 2022 se actualizarán esas reglas para aplicarse al Monto A.

### D. Cuantía del Monto A

*¿Cómo determinar el Monto A?*

*El Monto A se determina a nivel global (esto es, con base en la ganancia del grupo multinacional) y se distribuye con base formularia.*

Ya se dijo que el Monto A es la base imponible sobre la cual se asigna el nuevo derecho de imposición a las jurisdicciones de mercado cualificadas. También se sabe que existen umbrales para determinar cuáles son las EMN obligadas a aplicar este régimen tributario. Uno de los requisitos, como también se ha dicho, es que la EMN sea altamente rentable, es decir, que tenga una ratio de beneficios antes de impuestos superior al 10% de la cifra de ventas. En tal caso, se entiende que la EMN tiene “beneficio residual”. Pues bien, el Monto A es una porción de ese beneficio residual, concretamente el 25% del mismo.

A efectos de determinar el Monto A, se prevén los siguientes pasos:

1. *Determinación del Beneficio Antes de Impuestos (BAI) del grupo multinacional ajustado.* El punto de partida es la identificación de la ganancia/pérdida según los estados financieros consolidados del grupo multinacional, la cual luego se alineará con los criterios fiscales a partir de un número limitado (por cuestiones de simplificación)

<sup>62</sup> Los miembros regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que en principio se beneficiarían de ese umbral reducido serían Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Suriname y Trinidad y Tobago.

de ajustes.<sup>63</sup> Las pérdidas resultantes se llevarán hacia adelante, y pueden compensarse con beneficios de ejercicios futuros.

- 2. *Cálculo del beneficio residual del grupo multinacional.* La renta residual del grupo multinacional se determinaría como la ganancia que exceda el umbral de retorno del 10% de la cifra de ventas que se entiende remunera las actividades rutinarias del grupo.
- 3. *Cálculo de la ganancia residual del grupo multinacional atribuible a las jurisdicciones de mercado.* La ganancia residual del grupo multinacional atribuible a las jurisdicciones de mercado se calcula aplicando un porcentaje *predeterminado* del 25%. La lógica de repartir ese porcentaje a los países se relaciona con la mayor contribución de la sede central de la EMN al beneficio residual. Es decir, el mercado es responsable de una parte de ese valor, pero el mayor valor proviene de la estrategia, propiedad intelectual, etc., que son atributos y actividades relacionados con la residencia y no con los mercados.
- 4. *Distribución (formularia) de la ganancia residual atribuible a las jurisdicciones de mercado entre aquellas elegibles.* La ganancia residual atribuible a las jurisdicciones de mercado se debe distribuir entre las jurisdicciones de mercado elegibles (esto es, las jurisdicciones de mercado en las que se verifica el nuevo nexo, Sección B) en base a los ingresos obtenidos en cada una.

El cuadro 2 proporciona un ejemplo.<sup>64</sup>

**CUADRO 2. Ejemplo del Pilar 1: determinación del Monto A**

Determinación de la sujeción al Pilar 1 (cifras en millones de euros)	
Ventas netas de la empresa multinacional	260.174
(Supera el umbral de 20.000 millones)	
Beneficio Antes de Impuestos (BAI)	65.737
(Supera el umbral del 10%, que sería >26.017)	
Beneficio residual	39.720
(65.737 – 26.017)	
Atribución global a las jurisdicciones de mercado	9.930
(39.720 * 25%)	

**E. Puerto seguro de rentas por comercialización y distribución**

Algunas EMN generan rentas en la jurisdicción de mercado por dos vías: mediante las actividades digitales puras (Monto A) y, simultáneamente, mediante actividades realizadas a través de filiales o EP en el territorio. En tal caso, se aplica un tope al Monto A, porque es posible que parte del beneficio no rutinario generado por la EMN en el país esté

<sup>63</sup> Dichos ajustes han de replicar, aunque con algunas diferencias por la finalidad propia del Pilar 1, los ajustes previstos en sede del Pilar 2.  
<sup>64</sup> Véase también el anexo con un caso más detallado.

siendo ya gravado mediante la aplicación de las reglas de precios de transferencia. De acuerdo con el *Blueprint*, el tope se conforma por la suma de dos conceptos: el Monto A (la contribución de los usuarios/consumidores al beneficio residual) y un rendimiento determinado por un margen fijo para las actividades básicas de comercialización y distribución en el país. La suma de esos dos componentes, denominada “retorno de puerto seguro” sirve como límite para la cantidad de Monto A asignada a cada jurisdicción de mercado. La aplicación práctica del puerto seguro por la EMN a cada jurisdicción de mercado donde opere puede dar lugar a tres posibles resultados:

1. Que las rentas de comercialización y distribución existentes sean inferiores al rendimiento fijo. En este caso no se aplica la limitación de puerto seguro, y por lo tanto la filial contribuirá por sus beneficios mediante las reglas de precios de transferencia y la matriz deberá pagar la totalidad del Monto A que corresponda a la jurisdicción.
2. Que las rentas de comercialización y distribución existentes superen el rendimiento determinado por el margen fijo, pero caigan por debajo del retorno de puerto seguro. En tal caso, la filial contribuirá por sus beneficios, pero el Monto A que se asigne a la jurisdicción se verá reducido a la diferencia entre el rendimiento de puerto seguro y el beneficio ya asignado por la presencia local.
3. Que las rentas de comercialización y distribución existentes excedan el retorno de puerto seguro, en cuyo caso no se asignará ningún Monto A a la jurisdicción.

La Declaración de 2021 establece que se ha de seguir trabajando sobre una regla de puerto seguro, sobre todo por el nuevo alcance del Monto A, “comprehensivo” de cualquier actividad económica.

## F. Identificación de entidades obligadas a pagar el impuesto

*¿Cuáles son las entidades pagadoras?*

*Son aquellas entidades pertenecientes a la EMN comprendida en el ámbito de aplicación que han de soportar la obligación tributaria, formal y material, respecto del Monto A, y cuyas jurisdicciones de residencia han de resolver la doble imposición vía la aplicación del método de crédito o exención.*

La Declaración se limita a referir que las entidades que han de cumplir la obligación fiscal por el Monto A serán identificadas entre aquellas entidades de la EMN comprendida que obtengan ganancias residuales.

A dichos efectos, un camino por seguir podría ser aquel identificado por el *Blueprint* publicado en octubre 2020, el cual proponía cumplimentar cuatro pasos:

1. *Test de actividad.* Identificación de las entidades dentro de las EMN comprendidas que realizan actividades que contribuyen a la generación de la ganancia residual del grupo (entidades pagadoras “potenciales”).

2. *Test de retorno*. Aplicación a dichas entidades de un test de retorno a efectos de asegurar que cuentan con la capacidad para hacer frente a la obligación.
3. *Test prioritario de conexión con el mercado*. Identificación de aquellas entidades que tienen una conexión con la(s) jurisdicción(es) de mercado elegibles, de modo de asignarles la obligación en primera instancia.
4. *Asignación a prorrata*. El remanente de la obligación ha de prorratearse entre las entidades pagadoras sin conexión.

Sin perjuicio de la identificación de las entidades que soporten la carga por el Monto A y, acto seguido, de las jurisdicciones en las que estas sean residentes, como aquellas que han de resolver la doble imposición, renunciando potestad tributaria, se dispone que el cumplimiento tributario pueda centralizarse, tal como se comenta a continuación.

## G. Componente de “certeza tributaria” (respecto del Monto A) e implementación y administración

El mecanismo de administración prevé, por consiguiente, que sea el grupo multinacional el que realice una autoliquidación del Monto A y que esta sea presentada junto a un paquete documental por la entidad del grupo “coordinadora del Monto A” ante la AT guía. Esta AT será luego la entidad encargada de intercambiar la información con las AATT de las otras jurisdicciones involucradas.<sup>65</sup>

Para la EMN es muy importante que la determinación del Monto A no quede sujeta a la discreción o a las diferencias de interpretación de múltiples administraciones. Por eso, el *Blueprint* define un “proceso de certeza tributaria temprana”, de carácter opcional para el grupo multinacional,<sup>66</sup> pero vinculante en forma obligatoria para todas las AATT en caso de que la EMN decida acogerse a dicho mecanismo.

A tal fin, la Declaración de 2021 incorpora la obligación para los países de mercado de adherirse a un mecanismo de resolución y prevención de controversias obligatorio y vinculante para el Monto A (incluidas las cuestiones relativas al Monto A; por ejemplo, disputas de precios de transferencia y rentas empresariales), para garantizar así la seguridad jurídica a las EMN comprendidas en su ámbito de aplicación. No obstante, la obligatoriedad de la Declaración dispone que, respecto de las cuestiones relativas al Monto A, el mecanismo ha de ser electivo para economías en desarrollo que sean elegibles para el diferimiento de la revisión entre pares bajo la Acción 14 de BEPS, y que tengan niveles nulos o bajos de disputas MAP.

La convivencia del nuevo sistema (formulario) con los estándares tradicionales (precios de transferencia) claramente exige medidas de coordinación para evitar la doble imposición y la no imposición, así como de otorgamiento de certeza y minimización de disputas.

<sup>65</sup> Esto determina que los países que quieran participar en el nuevo recurso impositivo tengan que adherirse primero al marco institucional, ser miembros del MI-OCDE y firmar la convención multilateral de implementación y los acuerdos entre autoridades competentes.

<sup>66</sup> Inspirado en el International Compliance Assurance Programme (ICAP).

## H. Actividades preparatorias para que los países desarrollen durante 2022

El Monto A exigirá la introducción de legislación local que declare sujeta en el territorio la renta de las EMN cubiertas, en prorrata a las ventas en su territorio, y las obligaciones formales y materiales derivadas.

La legislación nacional tiene que ser consistente con un nuevo convenio multilateral, el cual será desarrollado y abierto a la firma en 2022, con la intención de que dichas reglas entren en vigor en 2023. Este abarcará las reglas necesarias para determinar el Monto A, el proceso de intercambio de información tributaria pertinente y un procedimiento simplificado de administración. También comprenderá el mecanismo de prevención y resolución de disputas, que incluirá una cláusula de arbitraje obligatorio y vinculante.

La convención multilateral se complementará con una Declaración explicativa que describa el propósito y el funcionamiento de las reglas y mecanismos de aplicación. Se anuncia que la TFDE culminará los trabajos de preparación de la convención y la Declaración explicativa en junio de 2022.

Simultáneamente, el compromiso exige la retirada de “medidas unilaterales pertinentes”. El concepto alude a los *Google Taxes* o ISDSD, pero la definición técnica de qué medidas unilaterales han de considerarse pertinentes se encuentra aún pendiente. Asimismo, la Declaración dispone el compromiso de no implementación de nuevos ISDSD o de medidas similares relevantes desde el 8 de octubre de 2021 (fecha de publicación de la versión revisada del *Statement*) y hasta el 31 de diciembre de 2023 o la entrada en vigor de la convención multilateral que ha de implementar el mecanismo del Monto A. Respecto de la remoción de medidas existentes, se dispone su coordinación. Conviene aclarar que, aunque el Monto A solo afecta a las EMN muy grandes, la remoción de las medidas unilaterales afectará necesariamente a todos los contribuyentes, grandes, medianos y pequeños.<sup>67</sup>

### Monto B del Pilar 1

A diferencia del Monto A, que captura los superbeneicios obtenidos de cualquier modo, digital o no, el Monto B se refiere a la imputación de rentas obtenidas mediante establecimientos permanentes en el sentido clásico o filiales, para los cuales se siguen aplicando las reglas de nexo y de atribución de renta vigentes. El Monto B se centra en la remuneración de las actividades rutinarias de comercialización y distribución (*baseline marketing and distribution activities*) que son realizadas en la jurisdicción de mercado por una parte vinculada (filial o EP) del grupo multinacional. El cometido central es garantizar certeza en un área en la que se ha detectado un número importante de controversias en materia de precios de transferencia.

En tal sentido, se trabajará en simplificar y racionalizar la aplicación del principio de plena competencia o *arm's length*, propio de los precios de transferencia, con especial foco en las necesidades de los países de menor capacidad. Inicialmente se tenía prevista

<sup>67</sup> Entre las cuestiones a dilucidar, resulta relevante definir cómo ha de impactar el compromiso asumido —de implementación del Monto A y de retiro y no adopción de medidas unilaterales relevantes— sobre las competencias tributarias que eventualmente puedan existir a nivel subnacional.



la introducción de un monto fijo, en reemplazo de los conceptos tradicionales de precios de transferencia, pero se ha resuelto seguir aplicando estos últimos, aunque de una forma simplificada. Si bien el alcance de esta medida aún no ha sido definido, se aspira a que redunde en menores costos de administración de las reglas de precios de transferencia para AATT y reduzca los costos de cumplimiento para contribuyentes, y que, además, introduzca certeza tributaria de modo de reducir las controversias existentes en la materia.

## El Pilar 2

Como se sabe, el Pilar 2 se centra en las cuestiones “remanentes” de BEPS (esto es, en combatir los riesgos de BEPS presentes aun luego de la implementación de las otras 14 acciones del Plan de Acción), combatiendo la competencia fiscal entre Estados y la carrera a la baja de las tasas del impuesto a la renta societaria.

Inspirado en las medidas GILTI y BEAT de Estados Unidos, y promovido originalmente por Francia y Alemania, el Pilar 2 busca instaurar globalmente un nivel mínimo de imposición a la renta obtenida por los grupos multinacionales (un 15%), cualquiera que sea la actividad económica por ellos desarrollada.<sup>68</sup>

A estos efectos, recurre básicamente a dos mecanismos entrelazados, que juntamente conforman las llamadas Reglas Globales contra la Erosión de la Base Imponible (*Global anti-Base Erosion* o GloBE), a saber: la RIR, que sirve para imponer una contribución adicional en sede de residencia de la matriz por el impuesto que no se ha exigido en la filial o el EP,<sup>69</sup> y la Regla de Pagos Infragravados (UTPR, por su sigla en inglés, *under-taxed payments rule*), que se aplica de forma subsidiaria, es decir, si la matriz última y las matrices intermedias del grupo residen en países que no hayan adoptado la RIR. La UTPR deniega deducciones o requiere un ajuste equivalente si las rentas tributan en cabeza de la entidad vinculada perceptora a niveles inferiores al mínimo.

Además de las reglas principales (RIR + UTPR), existe una regla complementaria para el caso de que existan CDI bilaterales. Esta regla se denomina Regla de Sujeción a Impuesto (STTR, por su sigla en inglés, *Subject to Tax Rule*), y es pertinente cuando el país de residencia del inversionista tiene la atribución convencional para exigir tributos por ciertas rentas (intereses, regalías, y otros pagos por definir), pero no la ejerce de manera efectiva, como ocurre con frecuencia en los denominados *treaty hubs*. En tal caso, en transacciones vinculadas, nace para el país de la fuente<sup>70</sup> el derecho a exigir el tributo (de manera limitada), y esa contribución adicional es computable de cara al IMG.

<sup>68</sup> A diferencia del Pilar 1, limitado a las empresas más grandes y rentables, unas 100 EMN, el Pilar 2 abarca un mayor número de ellas, unas 8.000 firmas grandes, aunque sin una rentabilidad mínima.

<sup>69</sup> En inglés le llaman “*top-up tax*”, una expresión bastante gráfica que traduciríamos como “rellenar lo que falta hasta que esté completo”. Imagínese el IS mínimo a nivel mundial como un contenedor con una escala. Si el contenido está por debajo de la marca del 15%, se aplica este impuesto hasta rellenar el contenedor hasta el nivel adecuado.

<sup>70</sup> Entendido este como la jurisdicción de residencia o situación de una entidad constitutiva vinculada pagadora de la renta.

## Naturaleza de las Reglas GloBE: enfoque común

A diferencia del Pilar 1 y de la STTR del Pilar 2, que son un “estándar mínimo” para los países que se han adherido a la Declaración, las Reglas GloBE tienen la naturaleza de “enfoque común”, y por lo tanto no constituyen un estándar internacional ni obligan a los miembros del MI. Ahora bien, si estos deciden implementar el Pilar 2, tienen que hacerlo de manera consistente con los principios y resultados que lo inspiran. Al efecto, deberán utilizar los modelos normativos y las instrucciones complementarias aprobadas por el MI-OCDE (OCDE, 2021c). Del mismo modo, los miembros del MI-OCDE deben aceptar que otros países apliquen las Reglas GloBE, incluyendo el orden de aplicación de las normas y la validez de las reglas de simplificación (*safe harbour*) acordadas por el MI-OCDE.

Durante 2022 se desarrollará un marco de implementación<sup>71</sup> para verificar la aplicación consistente del IMG. Si los países miembros del MI-OCDE lo consideran conveniente, se desarrollará también un tratado multilateral durante 2022 para garantizar una implementación consistente.

## Las Reglas GloBE

### A. Ámbito de aplicación de las Reglas GloBE

*¿Qué grupos multinacionales quedan potencialmente sujetos a la aplicación de las Reglas GloBE?*

*Los grupos multinacionales con ingresos iguales o superiores a €750 millones<sup>72</sup> en al menos dos de los cuatro años previos.*

A efectos de la aplicación de las Reglas GloBE, cabe identificar dentro de cada grupo multinacional sujeto a las “entidades constitutivas” (filiales y EP) y la llamada “entidad matriz última” (*ultimate parent entity*, UPE),<sup>73</sup> así como sus jurisdicciones de residencia o situación.

Están excluidas de este impuesto mínimo las entidades públicas, como los fondos soberanos, las organizaciones internacionales, las entidades sin ánimo de lucro, los fondos de pensiones o fondos de inversiones que sean cabecera de un grupo (entidad matriz última o UPE), así como cualquier entidad *holding* (de tenencia de valores) intermedia<sup>74</sup> utilizada por tales entidades, organizaciones o fondos.

<sup>71</sup> En dicha instancia se definirán temas como los siguientes: eventuales puertos seguros sobre la base de los IPPP (en lo que refiere a la tasa de imposición efectiva o TIE); la interacción entre Pilar 1 y Pilar 2; la compatibilidad del GILTI de Estados Unidos; los procesos de revisión y evaluación sobre la consideración de una RIR y UTPR como “cualificada” (esto es, que la misma respete el diseño del Pilar 2); el diseño de la “declaración GloBE”, que será presentada, en forma centralizada, por la multinacional, y el intercambio de información entre AATT. Además, se deberá definir si es necesaria una convención multilateral y si es preciso establecer un marco para resolución de disputas bajo el Pilar 2.

<sup>72</sup> De acuerdo con la Declaración de 2021, se admite que las jurisdicciones puedan aplicar la regla de inclusión de renta a EMN con volumen de ventas incluso por debajo del umbral de €750 millones, cuando en ellas resida la UPE de la multinacional.

<sup>73</sup> Es decir, la entidad del grupo que no es controlada por ninguna otra y es dueña o controla al resto.

<sup>74</sup> Las reglas modelo establecen en forma detallada cuándo ha de operar dicha exclusión.

## B. Aplicación de las Reglas GloBE

*En un grupo multinacional potencialmente sujeto, ¿qué motiva la efectiva aplicación de las Reglas GloBE?*

*Una “tasa de imposición efectiva” (TIE) del grupo multinacional en una o varia(s) jurisdicción(es) menor al nivel de imposición mínimo global. A nuestros efectos, dicha(s) jurisdicción(es) será(n) catalogada(s) como “de baja imposición”.*

Como se sabe, este conjunto normativo persigue la tributación mínima de una EMN a nivel mundial. Por consiguiente, es fundamental determinar cuál es el tipo o tasa de imposición efectiva (TIE) de las entidades del grupo en una determinada jurisdicción. Al efecto, todas las filiales y EP basadas en una misma jurisdicción se agrupan a efectos de determinar la TIE de dicha jurisdicción. Estos cálculos, que en inglés se denominan *jurisdictional blending*, comportan que se calculen tantas TIE como jurisdicciones donde el grupo opere.

### B.1. Cálculo de la tasa de imposición efectiva

*¿Cómo se calcula la TIE del grupo multinacional en una determinada jurisdicción?*

#### *Impuestos comprendidos*

---

*Base imponible basada en los estados financieros a efectos de la consolidación*

---

#### **Numerador**

En términos generales el numerador comprende el cargo contable por impuesto, corriente y diferido, sobre la renta obtenida por las entidades constitutivas (esto es, filiales y/o EP) residentes o situadas en la jurisdicción. Las reglas de la legislación modelo disponen asimismo la asignación de impuestos contabilizados en cabeza de una entidad constitutiva a otra entidad constitutiva residente o situada en otra jurisdicción, en casos de establecimiento permanente, entidades transparentes, entidades híbridas e impuestos pagados por aplicación de regímenes de CFC. A tales efectos cabe destacar, entre otras reglas, las siguientes:

- i. Los impuestos sobre distribuciones de dividendos o utilidades (incluidas las retenciones en fuente sobre dividendos) son asignados a la jurisdicción de residencia de la entidad que los distribuye.<sup>75</sup>
- ii. El impuesto a la renta devengado en la jurisdicción de residencia de la casa matriz sobre la renta de un EP será asignado a la jurisdicción de situación del EP.
- iii. El impuesto a la renta devengado en la jurisdicción de residencia de la casa matriz, bajo reglas CFC, será asignado a la jurisdicción de residencia de la CFC.

---

<sup>75</sup> Las reglas modelo no han hecho extensiva esta regla de asignación a los impuestos sobre ganancias/pérdidas de capital.

También existen reglas para imputar las diferencias temporales<sup>76</sup> en el IS.

### Denominador

La renta<sup>77</sup> obtenida por las entidades constitutivas residentes/situadas en una jurisdicción representa el denominador del cociente. A estos efectos, ha de tomarse la ganancia/pérdida según los estados financieros de cada entidad constitutiva, elaborados de acuerdo con los estándares contables utilizados por la matriz en la preparación de los estados financieros consolidados,<sup>78</sup> y ha de ajustarse la misma con base en un número limitado de enmiendas.<sup>79</sup>

Por otra parte, cabe señalar que se ha previsto excluir de la aplicación de las Reglas GloBE a las rentas derivadas del transporte internacional marítimo, para lo cual habrá de adoptarse la definición del MC-OCDE.

Además, para reducir la complejidad y los costes de cumplimiento, habrá una exclusión *de minimis*, para aquellas jurisdicciones en las que la EMN obtenga ingresos menores a €10 millones y una ganancia inferior a €1 millón, junto con puertos seguros y otros mecanismos de simplificación.

Finalmente, en los sistemas que gravan con el impuesto a la renta corporativa los beneficios de una empresa, al momento de su distribución (*distribution tax systems*), si los beneficios se distribuyen dentro de los cuatro años siguientes a su obtención y se gravan de manera efectiva por encima del mínimo, tampoco corresponderá calcular el impuesto adicional.

### B.2. Cálculo y captura del impuesto adicional

*Calculada la TIE del grupo en una jurisdicción, si esta resulta menor que el nivel de imposición mínimo del 15% acordado globalmente, ha de determinarse la tasa diferencial (para dicha jurisdicción), y calcularse el impuesto adicional.*

*A efectos de calcular el impuesto diferencial, la tasa diferencial ha de aplicarse a lo que se denomina “renta excedentaria”, esto es, la renta ajustada obtenida por las entidades constitutivas residentes y/o localizadas en la jurisdicción (denominador para el cálculo de la TIE) disminuida por la llamada “exclusión de sustancia” (substance-based carve out).*

*El impuesto adicional así calculado será “capturado” por otra u otras jurisdicciones en las que la EMN posea entidades, y en la medida que dichas jurisdicciones hayan adoptado la Reglas GloBE.*

*A dichos efectos, la RIR tendrá prioridad en la aplicación.*

*La UTPR se aplicará en forma subsidiaria cuando no se aplique ninguna RIR a lo largo de la cadena de propiedad del grupo. Por ello, se estima que la UTPR será de baja aplicación.*

<sup>76</sup> Son aquellas diferencias entre la base fiscal y contable de activos y pasivos que se revertirán en el tiempo.

<sup>77</sup> La TIE se calcula para cada año y siempre que la sumatoria del resultado contable ajustado de cada entidad constitutiva resulte en un monto positivo.

<sup>78</sup> Aunque antes de realizar cualquier ajuste de consolidación que elimine las transacciones intragrupo.

<sup>79</sup> Entre estos ajustes, que corrigen las diferencias permanentes (que no han de revertirse en el tiempo) entre criterios contables y fiscales, se quiso contemplar los más recurrentes y materiales. Entre estos se encuentran los dividendos u otras distribuciones, salvo cuando se trate de participaciones “portfolio” de corto plazo –tenencia menor a un año a la fecha de la distribución–, y las ganancias o pérdidas de capital (por ajustes de valuación o enajenación), salvo cuando se trate de participaciones “portfolio”.

Dado que la regla busca evitar situaciones de abuso del derecho en rentas pasivas, para no aniquilar completamente los incentivos fiscales concedidos por los países de la fuente, existe una importante excepción para las rentas de actividades económicas *sustantivas*. Efectivamente, se excluye del denominador un monto en concepto de retorno (rutinario) fijo por actividades sustantivas (*substance-based carve out*), que es un porcentaje de los activos tangibles y la masa salarial. Dicho porcentaje es el 5% del valor en libros de los activos tangibles y de la nómina, aunque, durante un período transitorio de 10 años, dicho porcentaje será del 8% y el 10%, respectivamente, cifras que han de disminuirse anualmente en 0,2 puntos porcentuales en los primeros cinco años y en 0,4 puntos porcentuales (en el caso de activos tangibles) y 0,8 (en el caso de la nómina) en los últimos cinco años.

C. Regla de Inclusión de Renta (y Regla de Inversión a nivel convenido)

¿En qué consiste la RIR?

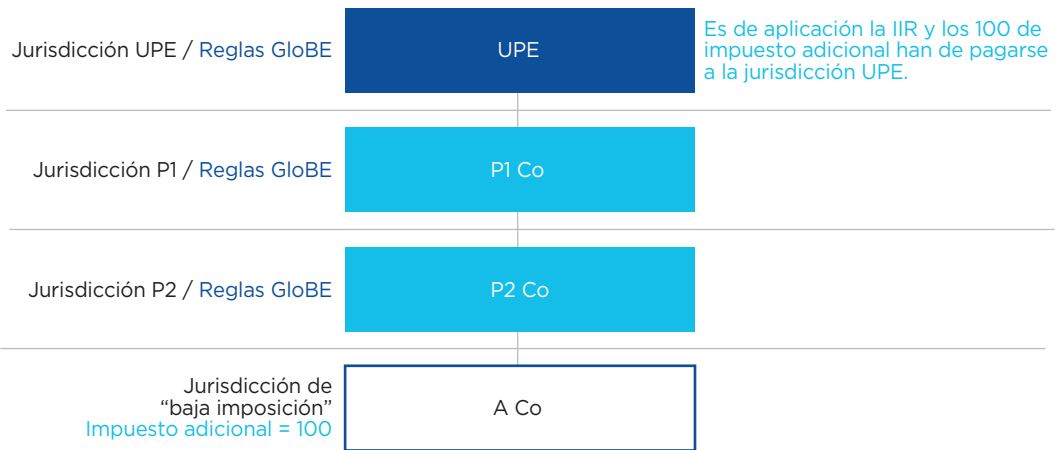
La RIR es una suerte de regla “de compañías foráneas controladas o CFC” aplicable en la jurisdicción de residencia de una entidad matriz (en general, será la UPE).

Por aplicación de la RIR, el impuesto adicional calculado ha de satisfacerse en la jurisdicción de residencia de la entidad matriz.

Dado que en un grupo multinacional suele existir una cadena de propiedad y por tanto varias “entidades matrices”, se establece un orden para la aplicación de las RIR que eventualmente puedan existir en las entidades “matrices” del grupo: con base en un enfoque descendente (*top-down approach*) en la cadena de propiedad, ha de aplicarse la RIR de la jurisdicción de residencia de la UPE y, solo cuando dicha jurisdicción no haya implementado una RIR, deberá descenderse en la cadena de propiedad. Véanse los ejemplos 1 y 2, que se presentan en los gráficos 5 y 6, respectivamente.

GRÁFICO 5. GloBE en todas las jurisdicciones de las matrices (UPE e intermedias)

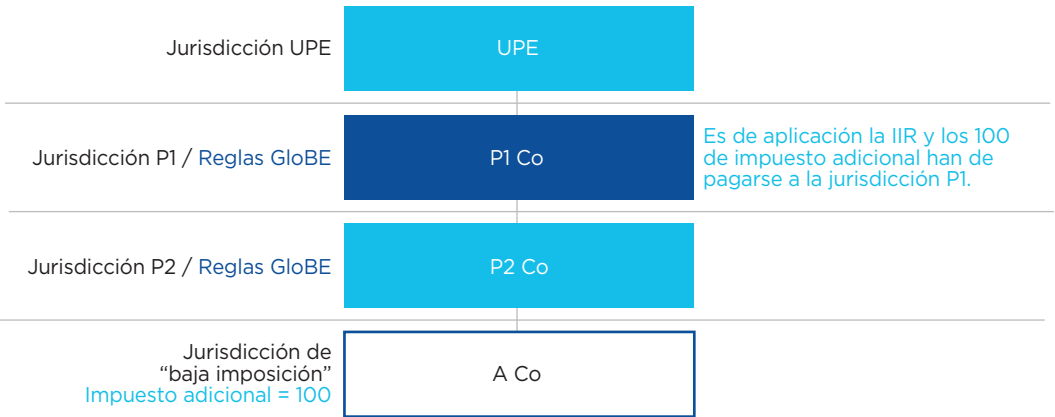
Ejemplo 1.



Fuente: Sobre la base de Barreix y Zambrano (2018).

GRÁFICO 6. La jurisdicción de la UPE no adopta las Reglas GloBE

Ejemplo 2.

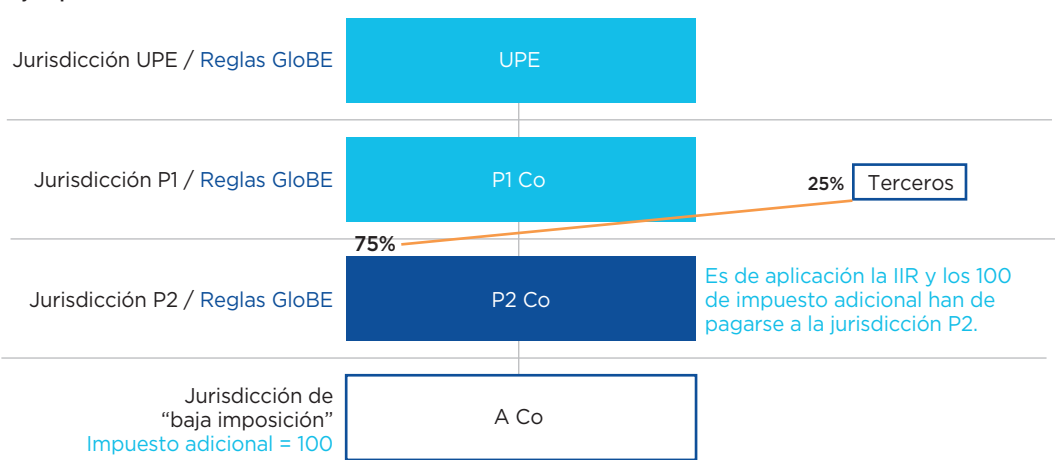


Fuente: Sobre la base de Barreix y Zambrano (2018).

No obstante, este enfoque descendente queda sujeto a una “regla de propiedad dividida” (*split ownership rule*) para participaciones de la EMN menores al 80%, en cuyo caso cabrá descender por la cadena de propiedad<sup>80</sup> y aplicar la RIR vigente en la jurisdicción de residencia de la matriz intermedia de la que el grupo es parcialmente propietario (*partially owned intermediate parent*).<sup>81</sup> Véase cómo opera esta excepción en el ejemplo 3 (gráfico 7).

GRÁFICO 7. Funcionamiento de la regla de propiedad dividida

Ejemplo 3.



Fuente: Sobre la base de Barreix y Zambrano (2018).

<sup>80</sup> Se trata por ello de una excepción al enfoque de arriba hacia abajo.  
<sup>81</sup> Una matriz intermedia es una “matriz intermedia parcialmente poseída” cuando un 20% o más de sus participaciones son poseídas (directa o indirectamente) por personas fuera del grupo.

La Regla de Inversión del método para evitar la doble imposición (SOR)

Cabe destacar que en esta operatoria puede que exista un CDI vigente entre la jurisdicción de residencia de la entidad matriz (que ha de aplicar la RIR) y la jurisdicción de baja imposición. También es posible que en dicho tratado se haya previsto que la matriz aplique el método de exención para evitar la doble imposición de la renta atribuible a un EP. Sin embargo, se sabe que la mecánica de la RIR no es la exención, sino la inclusión de la base y la deducción del impuesto pagado en la fuente. En consecuencia, cuando se dé este caso, se aplicará una inversión de la metodología convenida para evitar la doble imposición, pasando de la exención a la imputación o crédito. En consecuencia, se incluirá en los convenios una Regla de Inversión del método (SOR, por su sigla en inglés, *Switch Over Rule*) para habilitar la aplicación por el Estado de residencia del método de cómputo de la renta e imputación de montos pagados como crédito de impuesto, en lugar del método de exención.

D. Regla de Pagos Infragravados (UTPR)

¿En qué consiste la UTPR?

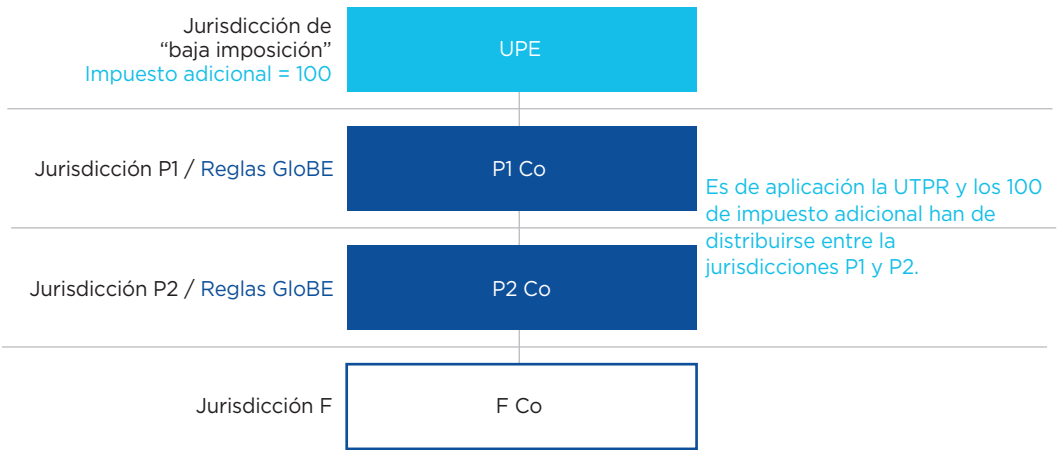
La UTPR es una regla de aplicación subsidiaria que opera cuando la RIR no es de aplicación (porque los países donde reside la matriz última o las matrices intermedias no han adoptado dicha regla). Implica denegar una deducción o hacer un ajuste equivalente (el método de ajuste queda diferido a la legislación local) en un monto que resulte en un cargo por impuesto igual al impuesto adicional no capturado vía la aplicación de una RIR.

El ejemplo 4 (gráfico 8) ilustra una situación; la jurisdicción de residencia de la UPE es la jurisdicción de baja imposición.

El impuesto adicional por capturar bajo la aplicación de la UTPR ha de distribuirse entre las jurisdicciones en las que opere el grupo y hayan adoptado las Reglas GloBE (y,

GRÁFICO 8. La jurisdicción de la UPE es de baja imposición

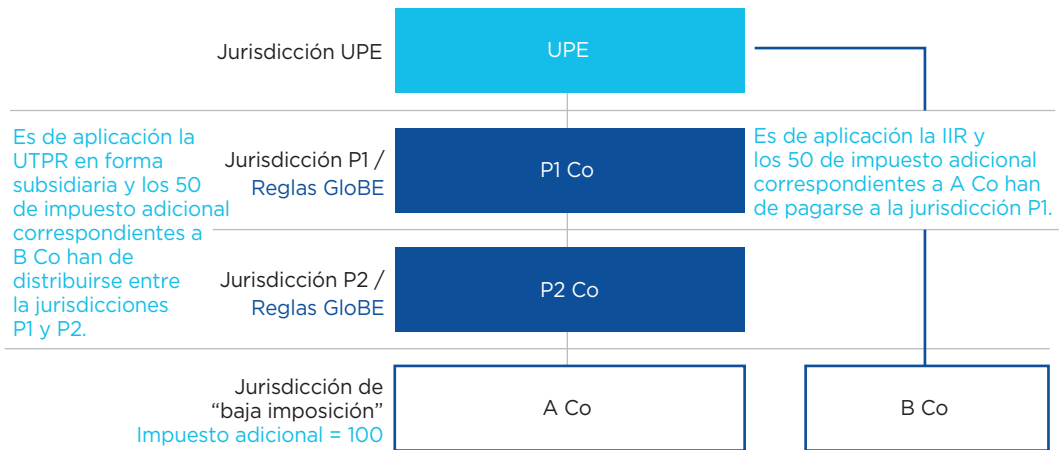
Ejemplo 4.



Fuente: Sobre la base de Barreix y Zambrano (2018).

GRÁFICO 9. Aplicación conjunta de las reglas RIR y UTPR

Ejemplo 5.



Fuente: Sobre la base de Barreix y Zambrano (2018).

por lo tanto, la UTPR). Dicha distribución se hará en función de los activos tangibles y la cantidad de empleados en cada una de dichas jurisdicciones.

La aplicación de las reglas RIR y UTPR pueden asimismo convivir (véase el ejemplo 5, gráfico 9).<sup>82</sup>

Se excluye de la aplicación de la UTPR a las EMN en fase inicial de su actividad internacional, definidas como aquellas multinacionales que tienen un máximo de €50 millones de activos tangibles en el exterior y que operan (es decir, tienen una entidad constitutiva) en no más de otras cinco jurisdicciones. La exclusión se limita a un período de cinco años luego de que la multinacional quede dentro del alcance de las Reglas GloBE por primera vez.

E. La Regla de Sujeción a Impuesto del Pilar 2 (STTR)

¿En qué consiste la STTR?

Se trata de una regla que pretende restaurar derechos de imposición a los que la jurisdicción fuente ha renunciado en favor de la jurisdicción de residencia, pero que esta termina no ejerciendo (sea porque es un treaty hub que grava solo nominalmente las rentas, sin que estén efectivamente gravadas, sea porque lo están por debajo del nivel de imposición mínimo mundial del 9%, establecido a estos efectos). A diferencia de las Reglas GloBE (RIR y UTPR), la STTR ha de ser introducida en los convenios para evitar la doble imposición y aplicada transacción por transacción sobre determinados pagos. Tampoco es aplicable a estos efectos el umbral de facturación global anual de €750 millones, vigente para las Reglas GloBE.

<sup>82</sup> En el ejemplo 5, el impuesto adicional correspondiente a A Co y a B Co es de 50, asumiendo una participación igual de ambas entidades constitutivas en la renta total de la EMN en la jurisdicción de baja imposición.



Los CDI, estructurados en torno a la residencia del perceptor de la renta, establecen limitaciones a la imposición en la fuente, sea mediante tasas reducidas (en el caso de rentas pasivas) o la exigencia de la verificación de un EP (en el caso de las rentas empresariales). En tal sentido, la STTR restauraría en parte, y en tanto se verifiquen determinadas condiciones, los derechos de imposición en fuente a los que las partes contratantes han renunciado al suscribir el CDI.

### *¿Cuál es el ámbito de aplicación de la STTR?*

*La regla tiene un ámbito de aplicación limitado, pues operaría sobre determinados pagos intragrupo (intereses, regalías y otros pagos que se entiende presentan riesgos BEPS), y en tanto se supere un “umbral de materialidad”.*

Entre los pagos intragrupo que se entiende presentarían riesgos BEPS, el *Blueprint* de octubre de 2020 incluía aquellos por intereses, regalías en concepto de franquicia o derecho de uso de intangibles en combinación con servicios; seguros o reaseguros; garantías, corretaje o financiamiento; arrendamiento o el uso o derecho de uso de propiedad mueble; provisión de servicios de marketing, contratación, agencia u otros servicios de intermediación. En tales situaciones, los países de residencia de las matrices (básicamente, los denominados *treaty hubs*) se comprometen a adoptar la regla para que los países en desarrollo<sup>83</sup> puedan ejercer efectivamente un derecho de imposición adicional, que no podrá superar el monto que resulte de aplicar al pago la diferencia entre la tasa del IMG del 9% y el nivel de imposición sobre el pago.<sup>84</sup> A efectos de determinar el umbral de materialidad, se manejan diversas alternativas sobre la base del tamaño del grupo multinacional, el valor de los pagos comprendidos y/o el cociente de pagos comprendidos respecto del total de gastos excluido el costo de bienes.

Por último, cabe destacar que el impuesto diferencial que se retenga en fuente a partir de la STTR será tomado en consideración al momento de calcular la TIE de la jurisdicción de la entidad receptora de la renta y, por lo tanto, cuando exista un CDI, la STTR ha de aplicar en forma previa a las Reglas GloBE.

## Implementación: tareas de los países

Los países que quieran poner en marcha el Pilar 2 tendrán que modificar su legislación interna. Si quieren hacerlo al ritmo prescrito por el MI, las modificaciones tendrán que estar aprobadas durante 2022 para que entren en vigor en 2023. El MI-OCDE publicó los borradores de normas internas el 20 de diciembre de 2021. Los países que alberguen

<sup>83</sup> A estos efectos, los países en desarrollo se definen como aquellos con un ingreso nacional bruto (INB) per cápita de US\$12.535 o menos en 2019, calculado según el método del Atlas del Banco Mundial.

<sup>84</sup> Dicho nivel contemplaría la tasa nominal “ajustada” (en base a regímenes preferenciales) en vigor en la jurisdicción de residencia del perceptor de la renta, así como –en los casos de distribución compartida de derechos de imposición– la tasa prevista en el CDI, limitando el ejercicio de gravamen en la jurisdicción de residencia del pagador.

cabeceras de grupos multinacionales y deseen capturar rentas foráneas de sus filiales, especialmente de aquellas en países de baja tributación, deberán implementar las Reglas GloBE del Pilar 2 durante 2022, de modo que la legislación nacional entre en vigor en 2023. Todos los países son sede de filiales y EP y, en consecuencia, a todos incumbe estudiar la conveniencia de implementar un Impuesto Mínimo Complementario Nacional (IMCN) para ejercer el derecho primario a la imposición de las rentas empresariales en la fuente. Si no lo hacen, serán los países sede de las matrices los que las capturarán.

Adicionalmente a la legislación nacional, el plan de implementación contemplado en el *Statement* de 2021 incluye un “marco de implementación”<sup>85</sup> para facilitar la aplicación coordinada del IMG. El MI del GloBE contemplará procedimientos administrativos de intercambio de información, mecanismos de revisión entre pares y reglas de simplificación para facilitar la coordinación. Adicionalmente, es posible que los países decidan que se necesitaría un instrumento más vinculante a nivel internacional, en cuyo caso se desarrollaría un instrumento multilateral.

Un poco distinto en cuanto al proceso es la implementación de la STTR. En este caso, se desarrollará un modelo de artículo nuevo para incorporar al MC-OCDE, de forma que se puedan modificar los tratados bilaterales en el sentido de reconocer el derecho a gravar en fuente de forma limitada (un 9% menos la imposición nominal ajustada). Para favorecer una rápida y coherente implementación de esta cláusula, durante 2022 se desarrollará un instrumento multilateral.<sup>86</sup> La entrada en vigor de la regla STTR está prevista para 2023.

---

<sup>85</sup> No define el plan ese Marco de Implementación, pero en su nombre y funciones recuerda al Marco Inclusivo sobre BEPS.

<sup>86</sup> Es decir, se negociarán dos acuerdos multilaterales (la convención multilateral del Monto A y el instrumento multilateral de la STTR) y posiblemente un tercero, el de las Reglas GloBE.



# El Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales

El ISDSD, a veces llamado también Tasa Google o *Google Tax*, es la medida unilateral más habitual, y los países firmantes se han comprometido a no adoptarla a partir del 8 de octubre de 2021, o a abolirla en un futuro si es que ya la tenían en su elenco de figuras tributarias.

Recuérdese que este impuesto sobre el volumen de negocios es una de las medidas que el Informe de la Acción 1 de BEPS (OCDE, 2015) contempló como posibilidad para, a renglón seguido, descartarlo, pero que sirvió de inspiración para que muchos países, entre ellos en la UE, lo impusieran de forma unilateral, como el impuesto de igualación o *equalisation levy* de India, Italia, Hungría, Francia o España (Cebreiro-Gómez et al., 2022). Es un tributo sedicentemente indirecto sobre el volumen de facturación de las empresas digitales. La UE llegó a proponerlo como solución a corto plazo de los problemas de la fiscalidad de la economía digital, gravando con un porcentaje los ingresos de ciertas actividades.<sup>87</sup> Es un híbrido interesante, porque mientras busca compensar el hueco en

---

<sup>87</sup> Véase la *Propuesta del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales...*, óp. cit. en nota al pie 47.

el IS, se presenta como un tributo indirecto. Su base no es el beneficio sino el volumen de ventas, lo cual aparentemente tendría la ventaja de que no pueda considerarse un tributo análogo al IS bajo el alcance objetivo de los CDI, y con ello tiene un hueco para gravar “rentas” —en realidad, un sustituto imperfecto como son las ventas— generadas sin mediación de EP, lo que no sería posible en caso de existir un convenio.<sup>88</sup> Por el contrario, esas mismas son también para algunos detractores sus desventajas, porque al gravar ingresos brutos no guarda relación con el beneficio de las empresas digitales que supuestamente desea compensar; incluso si el tipo de gravamen es alto, puede absorber todo el beneficio. Para otros, el establecer una tasa de imposición baja —como sucede con los ISDSD— podría neutralizar en parte esta desventaja. No obstante, al estar al margen de los CDI, es cierto que no se garantiza a los obligados la protección contra prácticas de discriminación ni se evita la doble imposición.

En el plan de la CE, este impuesto debía pervivir mientras se llegase a la solución definitiva, que atribuiría bases a los territorios donde exista una interacción significativa con los usuarios por canales digitales, aun sin presencia física en el territorio. La propuesta de la Comisión no llegó a ser aprobada por todos los Estados miembros: Irlanda, Finlandia, Dinamarca y Suecia la rechazaron y, por lo tanto, fue formalmente abandonada un año después de ser anunciada. Sin embargo, varios Estados utilizaron el borrador de la Directiva para aprobar sus *Google Taxes* de manera unilateral, y en la actualidad el impuesto se aplica en Austria, España, Francia, Hungría, Italia, Polonia, Reino Unido y Turquía (Cebreiro-Gómez et al., 2022; Tax Foundation, 2021).

Con carácter general, los ISDSD encuentran su justificación en el argumento de que los usuarios contribuyen a crear valor para el negocio al punto de que, sin la participación activa e implicación de estos (suministro de datos, generación de contenido, efectos de red, etc.), el funcionamiento del negocio no sería posible; en tal sentido, se dice que las contribuciones de los usuarios son monetizadas por el negocio. Debido a ello, la Propuesta de Directiva de la UE limitó su alcance a tres tipos de servicios digitales, a saber: publicidad en línea, plataformas de intermediación y transmisión de datos recolectados de los usuarios. Son todos modelos de negocios en cuyo caso se entiende que la contribución del usuario en el proceso de creación es más relevante.<sup>89</sup> Así, la propuesta dispuso un gravamen en la UE, en tanto jurisdicción de los usuarios e independientemente de que estos hayan o no satisfecho alguna contraprestación, del 3% sobre los ingresos obtenidos en relación con la provisión de cualquiera de dichos servicios. Las tasas de los ISDSD implementados son diversas, y varían entre el 1,5% (Polonia) y el 7,5% (Hungría<sup>90</sup> y Turquía).

En resumen, por un lado, los ISDSD nacen en respuesta a un sistema de imposición a la renta vetusto, incapaz de reconocer la generación de valor en la jurisdicción de los

<sup>88</sup> Artículo 2 del MC-OCDE: “*This Convention shall apply to taxes on income and on capital*”. Los tributos indirectos están al margen de los CDI. Si el ISDSD fuera directo, no cabría su aplicación a empresas de países con los que hay un CDI, porque este limita la facultad impositiva a las empresas con EP.

<sup>89</sup> El ISDSD de Reino Unido, en cambio, alcanza a plataformas de redes sociales, los motores de búsqueda y los mercados en línea.

<sup>90</sup> No obstante, en Hungría se dispuso su reducción al 0% en forma transitoria hasta fines de 2022.

usuarios (producto de la imposibilidad de gravamen más allá de la jurisdicción de residencia o de situación de un EP, así como, aun en presencia de un EP, de la imposibilidad de valorar aquella contribución), mientras que por otro, se presentan formalmente como una medida introducida por fuera del sistema de imposición a la renta, con una naturaleza indirecta que no resulta clara<sup>91</sup> y con altas posibilidades de generar doble imposición.

En su diseño, los ISDSD son normalmente de aplicación solo a las grandes EMN los “gigantes digitales”, aunque la definición queda a discreción de lo que entienda por ello cada país. La legislación tiende a condicionar la aplicación del impuesto al cumplimiento de umbrales de facturación mundial y local del prestador (o, según corresponda, grupo multinacional). Dado que la mayor parte de los gigantes digitales tiene su sede en Estados Unidos, la United States Trade Representative Office (USTR) inició investigaciones bajo la llamada *Section 301* por considerar los ISDSD como “discriminatorios”, y dispuso, en retorsión, la adopción de medidas comerciales como la imposición de tarifas arancelarias a la importación en Estados Unidos de productos provenientes de varios países que habían implementado ISDSD (USTR, 2021a). Como parte de la negociación en el MI, las medidas comerciales quedaron provisionalmente en suspenso, hasta que el acuerdo de 8 de octubre cimentó el compromiso de su eliminación. De este modo, el 21 de octubre de 2021, Austria, España, Francia, Italia y Reino Unido acordaron con Estados Unidos una Declaración Conjunta (*Joint Statement*; USTR, 2021b), según la cual estos cinco países pueden mantener sus ISDSD hasta la entrada en vigor del Pilar 1, y se estableció un mecanismo de compensación para el supuesto en el que durante el período interino<sup>92</sup> el impuesto por concepto de ISDSD devengado superase a aquel que se hubiese pagado en caso de haber estado vigente el Monto A.<sup>93</sup> Por su parte, Estados Unidos aceptó finalizar las acciones comerciales propuestas y no imponer otras medidas sobre los países con ISDSD hasta la finalización del período interino.<sup>94</sup> Un acuerdo similar se firmó

---

<sup>91</sup> Para favorecer la compatibilidad con los CDI, en la propia Propuesta de Directiva UE se lee que su base es el Art. 113 del Tratado de Funcionamiento de la UE, el cual refiere a la armonización de la legislación de los Estados miembros, relativa a impuestos indirectos. Asimismo, otro ejemplo, es el caso español. En el Preámbulo de la Ley 4/2020, de 15 de Octubre, del ISDS español, se lee: “al centrarse en los servicios prestados, sin tener en cuenta las características del prestador de los mismos, entre ellas su capacidad económica, el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales no es un impuesto sobre la renta o el patrimonio, y por tanto no queda comprendido en los convenios de doble imposición, según establece el reiterado Informe intermedio del G20/OCDE sobre los retos fiscales derivados de la digitalización. Se configura, por tanto, como un tributo de carácter indirecto, que es por lo demás compatible con el Impuesto sobre el Valor Añadido”. Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12355#:~:text=El%20Impuesto%20sobre%20Determinados%20Servicios%20Digitales%20es%20un%20tributo%20de,territorio%20de%20aplicaci%C3%B3n%20del%20impuesto.](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12355#:~:text=El%20Impuesto%20sobre%20Determinados%20Servicios%20Digitales%20es%20un%20tributo%20de,territorio%20de%20aplicaci%C3%B3n%20del%20impuesto.)).

<sup>92</sup> “Período interino” refiere al lapso que transcurra entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023 o la fecha de entrada en vigencia de la convención multilateral del Pilar 1, la que acaezca en primer lugar.

<sup>93</sup> Si el impuesto devengado por concepto de ISDSD durante el período interino excede un monto equivalente a la obligación por Monto A correspondiente al primer año de vigencia del Pilar 1 en el país (proporcionada, de corresponder, según la extensión del período interino), el exceso será acreditado contra la obligación por el Monto A del año (y el crédito puede arrastrarse hacia adelante).

<sup>94</sup> Cabe señalar que Turquía e India no se adhirieron a esta declaración.

posteriormente entre Turquía y Estados Unidos (el 22 de noviembre) (USTR, 2021c) y entre Estados Unidos e India dos días después (USTR, 2021d).

También es relevante la posición sobre el ISDSD adoptada por el Foro de Administraciones Tributarias de África (ATAF, por su sigla en inglés), que se encuentra en un documento publicado en septiembre de 2020: *Suggested Approach to Drafting Digital Services Tax Legislation* (ATAF, 2020). Lo interesante es que el ATAF propone un modelo de legislación que asista a sus países miembros al momento de evaluar la introducción de nuevas reglas para el gravamen de negocios altamente digitalizados. El documento se inspira en otras legislaciones del ISDSD, aunque con adaptaciones que, según consta en el documento, responden a los desafíos específicos de los países miembros del ATAF. Mientras se sugiere una tasa de entre el 1% y el 3%, el alcance es de carácter amplio, según se desprende de la definición de “servicios digitales” prevista (“*A digital service is a service which is delivered over the internet or an electronic network including through online platforms*”). Si bien se prevé un listado de servicios digitales, este es enunciativo. Asimismo, se sugiere la adopción de umbrales de facturación mundial (opcional) y facturación local. Cabe señalar que el modelo de legislación ATAF se refiere a dos flujos de ingresos susceptibles de imposición, esto es, ingresos que derivan de pagos realizados desde el país (por ejemplo, pagos por *streaming* de contenido digital u honorarios de publicidad) e ingresos que son atribuibles al país en base a la participación del usuario (por ejemplo, la visualización de publicidad en línea). Esto significa que el enfoque de ATAF adopta elementos del ISDSD, pero también la regla de fuente en base a la residencia del pagador, criterio acogido por el Artículo 12B para incorporarse al MC-ONU, al cual se hará referencia *infra*.

Si bien la mayoría de los países africanos miembros del MI-OCDE se han adherido a la Declaración 2021 (y por ende, han renunciado al ISDSD), Kenia<sup>95</sup> y Nigeria han preferido seguir con la exacción de sus ISDSD.<sup>96</sup>

Profundizando en la vía unilateral de los ISDSD, el Banco Mundial ha publicado un extenso análisis que abarca los elementos estructurales del tributo, la lógica de su adopción, los diversos enfoques legislativos, y los problemas administrativos (Cebreiro-Gómez et al., 2022). Se trata de un trabajo muy relevante para los países que no se han adherido al *Statement* de 2021.

<sup>95</sup> Como fuera señalado en la nota al pie número 54, en Kenia pagan el ISDSD 89 EMN, mientras que el Pilar 1 solo lo pagarían 11 (<https://qz.com/africa/2082754/why-kenya-and-nigeria-havent-agreed-to-global-corporate-tax-deal/>).

<sup>96</sup> Estos países claramente no participarán del reparto del Monto A, pues en forma deliberada han optado por seguir aplicando o aplicar a futuro medidas unilaterales (cabe recordar que la adhesión al Monto A implica el compromiso de retirar ISDSD y medidas similares relevantes). Respecto del Pilar 2 –el cual vale recordar que no es obligatorio para los adherentes sino lo que se denomina un “enfoque común”–, si bien en teoría podrían aplicarlo si desearan introducir un impuesto mínimo de las características previstas, en la práctica ello será difícil por su diseño (que, entre otras cuestiones, prevé la presentación en forma centralizada de una “declaración GloBE” y el intercambio de información entre AATT). Es dudoso que se contemple en estos mecanismos a los países que no se adhieran a la Declaración, salvo que ello funcione como elemento de presión para sumarlos al Pilar 1 –que sí es estándar mínimo– (y a la eliminación de sus medidas unilaterales con respecto a los gigantes digitales).





# El Artículo 12B del Comité de Expertos de las Naciones Unidas

Al abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, el Comité de Expertos de las Naciones Unidas también identificó el gravamen de la renta obtenida por la prestación de servicios digitales automatizados como un tema prioritario, aunque su propuesta,<sup>97</sup> a diferencia de la de la OCDE, se concreta en la elaboración de una disposición para ser incorporada a su Modelo de Convenio (MC) que habilite la imposición en la fuente a partir de legislación local explícita,<sup>98</sup> aun cuando no se verifique la existencia de un EP.<sup>99</sup> Así, el Comité decidió incorporar a su MC un nuevo artículo, el Artículo 12B, el

---

<sup>97</sup> Estrictamente, fue el llamado *Drafting Group*, integrado por miembros provenientes de países en desarrollo, el encargado de elaborar la propuesta. No obstante, cabe señalar que los miembros del Comité de Expertos participan en el mismo a título personal, sin representar al gobierno del país del que provienen.

<sup>98</sup> Los CDI distribuyen potestad tributaria, pero el efectivo ejercicio de la misma ha de ser dispuesto en la norma local.

<sup>99</sup> Según la definición prevista en el Art. 5 del MC-ONU, la cual incluye tanto el EP en su concepción tradicional (i.e., un “EP físico” o lugar fijo de negocios), como el EP de construcción, el EP de servicios, el EP de agencia y el EP de seguros.

cual establece una regla distributiva específica para la renta por “servicios digitales automatizados”, y preserva el derecho de imposición en los Estados desde los cuales se efectúa el pago; esto es, el Artículo 12B adopta una regla de fuente (*sourcing rule*) basada en el criterio de la jurisdicción de residencia del pagador.

Cabe señalar que, si bien el Artículo 12B ha sido incorporado por decisión del Comité de Expertos de las Naciones Unidas, sin embargo, no fue aprobado por unanimidad. En efecto, una importante minoría de sus miembros no comparte —y así figura en los Comentarios al artículo— la justificación de su introducción, por entender que la mera existencia de un mercado al cual se proveen servicios digitales no es en sí misma suficiente para asignar un derecho de imposición a la jurisdicción de mercado. Adicionalmente, dichos miembros apoyan una solución de carácter multilateral como la de la OCDE y, por lo tanto, disienten con el enfoque bilateral (se trata de una disposición que deberá negociarse como parte de un CDI) que el Artículo 12B en definitiva representa. Presumiblemente, los Estados que se manifestaron en contra de la inclusión de dicha cláusula en el MC-ONU no estarán dispuestos a aceptarla en los tratados bilaterales que firmen, y esto podría limitar sustancialmente la efectividad de la solución de las Naciones Unidas.

Sea como fuere, el Artículo 12B establece una regla de distribución de la potestad tributaria según la cual la misma es compartida por ambos Estados Contratantes. En tal sentido, debe tratarse de una renta por servicios digitales automatizados pagada por el residente de un Estado Contratante (o un EP<sup>100</sup> situado en dicho Estado que hace frente al pago) a un residente del otro Estado Contratante.

El Artículo 12B prevé una definición de carácter general de “servicios digitales automatizados”; dicho término comprende todo servicio: i) provisto por Internet u otra red electrónica y ii) que requiera un involucramiento humano mínimo por parte del prestador del servicio. Asimismo, incluye un listado,<sup>101</sup> no exhaustivo, de servicios que normalmente califican como servicios digitales automatizados; no obstante, incluso en dichos casos, a efectos de su calificación como tal, debe evaluarse el cumplimiento de las condiciones dispuestas en la definición general antes citada.

Cabe destacar que el Artículo 12B:

- No prevé ningún tipo de umbral, a diferencia, según vimos, de lo previsto para los impuestos sobre servicios digitales, cuya aplicación sí suele depender de umbrales de ingresos globales y de ingresos obtenidos en fuente.

<sup>100</sup> Puede o no tratarse de un EP de un residente en un Estado Contratante.

<sup>101</sup> Servicios de publicidad digital, provisión de datos de usuarios, motores de búsqueda en línea, servicios de plataformas de intermediación en línea, plataformas de redes sociales, servicios de contenido digital, juego en línea, servicios de computación en la nube, servicios de enseñanza en línea estandarizados. Los Comentarios al Art. 12B contienen una descripción de cada uno de estos servicios. Asimismo, los Comentarios proveen una lista negativa (servicios profesionales personalizados, servicios de enseñanza en línea personalizados, servicios de provisión de acceso a Internet u otra red electrónica, venta en línea de bienes y servicios que no sean servicios digitales automatizados, venta de un bien físico con independencia de su conectividad).



- A diferencia del Artículo 12A del MC-ONU (Honorarios por servicios técnicos), es aplicable tanto a transacciones de tipo B2B (*Business-to-Business*) como B2C (*Business-to-Consumer*) y, por lo tanto, a aquellos pagos efectuados por individuos por servicios digitales automatizados para su uso personal.
- No es de aplicación cuando el perceptor de la renta tenga un EP en la fuente, pues en tal caso prima la aplicación de la regla distributiva prevista en el Artículo 7.

La regla distributiva del Artículo 12B dispone que la potestad tributaria sea compartida entre el Estado de residencia y el Estado de la fuente. Cuando el perceptor de la renta es el beneficiario efectivo<sup>102</sup> de la misma, el ejercicio del derecho de imposición en el Estado de la fuente es limitado. En efecto, se establece que el gravamen en dicha jurisdicción no deberá superar un porcentaje —que se negociará de forma bilateral— aplicado sobre el monto del importe pagado. A nivel de los Comentarios se sugiere una tasa de imposición “modesta” del 3% o el 4%,<sup>103</sup> a efectos de evitar una tributación excesiva en fuente. Si bien es claro que la disposición habilita el ejercicio de la potestad tributaria sobre la base de la retención en fuente, no la prescribe y nada dice respecto del método de gravamen; simplemente establece una limitación en cuanto a su importe. En cualquier caso, el Artículo 12B otorga al perceptor de la renta la posibilidad de optar por pagar el impuesto “en base neta” en forma anual, a partir de la aplicación de la tasa de impuesto local a la llamada “renta cualificada”, a saber:

$$\text{Renta cualificada} = 30\% * (\text{tasa de retorno} * \text{facturación anual})$$

En cuanto a la tasa de retorno, esta ha de ser la tasa de retorno global del segmento de servicios digitales automatizados (o, en su defecto, la general) del beneficiario efectivo según los estados financieros ajustados. Cuando el beneficiario efectivo pertenezca a un grupo multinacional, la tasa de retorno ha de ser la mayor entre aquella y la tasa de retorno del segmento del grupo (o, en su defecto, la general) determinada sobre la base de los estados financieros consolidados ajustados. Esta última regla pretende combatir aquellos casos de reducción de la tasa de retorno a nivel del beneficiario efectivo vía transacciones intragrupo, condicionándose además la viabilidad de la opción a que exista, a disposición de la AT de la jurisdicción fuente, información suficiente sobre la tasa de retorno del grupo. En cuanto a la facturación anual, esta se refiere a la suma de pagos efectuados por residentes de (o EP situados en) la jurisdicción fuente.

Por su parte, el 30% aplicado a la renta así determinada pretende reflejar una distribución de la renta por servicios digitales automatizados en base a tres factores: activos, empleados y ventas. Dicho 30% (renta cualificada) representa la porción de renta que debe atribuirse, por el factor ventas, a la jurisdicción de mercado.

<sup>102</sup> Esto es, cuando el perceptor tiene derecho al uso y goce de la renta. No debe confundirse este término con el de “beneficiario final”, entendido como aquella persona física que tiene el control efectivo último sobre una entidad legal.

<sup>103</sup> Nótese la consistencia con las tasas que suelen aplicarse en los ISDSD unilaterales.





# Estado de situación en América Latina y el Caribe: valoración y recomendaciones

Ante el escenario internacional antes descripto, ALC ha permanecido en su mayoría expectante ante los resultados del debate en el ámbito del MI, y se ha limitado generalmente a introducir medidas en materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA). No obstante, algunos países han ido adoptando medidas concretas en sede del impuesto a la renta empresarial. Tal es el caso de Uruguay y, más recientemente, Paraguay.<sup>104</sup> Mientras tanto, otros países, como Perú, ya las habían introducido hace varios años (Joratt, 2020).

De los 137 miembros del MI que han adherido a octubre de 2021 a la declaración política sobre una solución en base a dos pilares en materia de imposición a la renta societaria,

<sup>104</sup> Ley N.º 6380/2019, “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional” y Decreto N.º 3181 del 30 de diciembre de 2019.

31 países y jurisdicciones<sup>105</sup> se ubican en la región de ALC. Estos formarán parte de los acuerdos internacionales que se negociarán y abrirán a la firma en 2022 (con toda seguridad, el del Monto A, el de la STTR y, con alta probabilidad, uno para las Reglas GloBE del IMG) y deberán desarrollar legislación nacional para capturar rentas de grandes EMN sin EP (Pilar 1, Monto A) y de filiales en países de baja imposición que puedan tener sus matrices, si es que son sede de empresas multinacionales con facturación global superior a €750 millones (Pilar 2). También necesitarán legislación nacional para exigir el impuesto adicional en situaciones de tratados con *treaty hubs*, si es que los tienen, en aplicación de la STTR y, por supuesto, del instrumento multilateral que obligue a los *treaty hubs* (Pilar 2). Adicionalmente a la legislación sustantiva, deberán adaptar reglas procedimentales para adecuarse a la administración de tributos más internacionales que nunca, procedimientos de intercambio de información y cooperación administrativa mutua.

Otros efectos de la nueva regulación internacional, menos halagüeños para los países de la región, incluyen la posibilidad de que rentas generadas por empresas residentes terminen tributando en otros países. Esto podría ocurrir en el Pilar 1 por el Monto A, en el hipotético caso de que en el país residiera una “entidad pagadora” (véase el capítulo 2.E: “Puerto seguro de rentas por comercialización y distribución”), y en el Pilar 2, sobre todo por la aplicación de las Reglas GloBE, si es que en la jurisdicción las tasas efectivas de gravamen son inferiores al 15%, o bien si hay incentivos fiscales que reduzcan la tasa efectiva por debajo de dicho umbral, sin perjuicio de las exclusiones de actividad sustantiva, que, como es sabido, aun con una tasa efectiva inferior al 15% pueden derivar en la reducción, e incluso eliminar el devengo, del *top-up tax*. En estas situaciones, sería legítimo para el país examinar medidas legislativas que le permitan capturar esas rentas salientes, lo cual tendría la legitimidad de que se aplicaría el principio de tributación en la fuente vigente desde 1927 (véase el capítulo 1: “Los cimientos de la arquitectura tributaria internacional: la Liga de las Naciones”). Las dos formas principales para que los países aseguren esa tributación en fuente serían, según se verá más adelante, una revisión de su política de incentivos tributarios y la introducción de una imposición mínima local cualificada, la cual denominamos IMCN.

Los países no alineados con el MI-OCDE<sup>106</sup> tienen que elegir. No van a poder beneficiarse del Monto A del Pilar 1 porque no formarán parte de los acuerdos de implementación. Respecto del Pilar 2, para obtener beneficios recaudatorios directos tendrían que cumplir condiciones poco habituales: ser sede de EMN con cifras de facturación superiores a €750 millones<sup>107</sup> o tener tratados con *treaty hubs* (que asignan la tributación en residencia, pero de hecho no ejercen esa opción). Si no pueden adherirse al Pilar 1 por no ser miembros del MI-OCDE, y no obtienen ventajas directas de implementar el Pilar 2 (IMG),

<sup>105</sup> Anguilla, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Curazao, Dominica, Granada, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Montserrat, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay.

<sup>106</sup> De los miembros regionales del BID, hay ocho no alineados: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Suriname y Venezuela.

<sup>107</sup> También podrían reducir el umbral a cifras inferiores, de ser la jurisdicción de residencia de la UPE. Eso sería compatible con las Reglas GloBE.

básicamente, su decisión estaría entre tres opciones: i) mantener el *statu quo*, ii) ingresar en el MI-OCDE e implementar el sistema o iii) adoptar medidas unilaterales tipo ISDSD aun a riesgo de sufrir medidas de retorsión en política comercial. Para esta última opción, el Banco Mundial ha publicado recientemente un análisis comparativo de las experiencias de los países en ISDSD y los desafíos técnicos (Cebreiro-Gómez et al., 2022).

Conviene aclarar que, a los países que se adhieran al Pilar 1, el Monto A les aportará rentas fiscales sin necesidad de estructurar ningún mecanismo de administración de cara al contribuyente,<sup>108</sup> pues la gestión del impuesto será realizada de forma centralizada por la sociedad matriz (posiblemente, la UPE) ante la administración tributaria del lugar de residencia. Sin embargo, existen ciertas contraprestaciones que el país debe aceptar. En primer lugar, deben adherirse a la convención multilateral específica que se negociará y se abrirá a la firma, intencionalmente en 2022, y modificar su legislación interna para declarar sujetos los beneficios asignados bajo el mecanismo del Monto A. También tendrán que derogar posibles medidas unilaterales que sean incompatibles con el acuerdo, especialmente las medidas unilaterales tipo ISDSD, una alternativa escasamente implantada en la región, pero que ciertos países deben valorar (KPMG, 2021).

Adicionalmente, deben aceptar la adhesión a un mecanismo de “puerto seguro” por actividades de comercialización y distribución, que ha de limitar el importe asignado por el Monto A. Aunque no se dice expresamente, quedan muy restringidas las posibilidades de gravar en la jurisdicción del mercado otras actividades o intangibles que no sean básicos o rutinarios, porque se supone que el Monto A ya lo retribuye y porque tendrán que adherirse a un mecanismo de resolución de controversias obligatorio y vinculante para dar seguridad jurídica a las EMN. Se espera que todo este sistema esté plenamente operativo en 2023.

Los que quieran instaurar el Pilar 2 deberán incorporar a su derecho la regla principal (RIR) y la subsidiaria (UTPR), que configuran lo que la OCDE denomina las Reglas Globales contra la Erosión de Bases (Reglas GloBE), para lo que han de seguir las reglas modelo publicadas en diciembre de 2021. Como ya se ha indicado más arriba, tendrán un marco inclusivo de implementación, con revisiones entre pares y, probablemente, otro convenio multilateral. Por otra parte, y respecto de la STTR, vale recordar que los países de residencia de las matrices (básicamente, los denominados *treaty hubs*) se comprometen a modificar los CDI con los países en desarrollo, a efectos de su inclusión.

Adicionalmente, los países receptores de inversiones y que adopten las Reglas GloBE deberán pensar en formas de asegurar que las bases imponibles obtenidas en el país por las filiales no terminen tributando en el país de la matriz, que seguramente será un país más desarrollado y con mayores recursos. Sobre este particular, las reglas para el Pilar 2 de diciembre de 2021 (OCDE, 2021c) reconocen el derecho de los países de la fuente a imponer el *top-up tax* antes que el país de residencia de la matriz. En estas condiciones, sería lógica una adopción generalizada por los países de la fuente de IMCN (Devereux, Vella y Wardell-Burrus, 2022), incluso por los países de baja tributación, los principales interesados en imponerlo (Hebous y Keen, 2021).

---

<sup>108</sup> Sí tendrán que implementar mecanismos de intercambio de información y de flujos de recaudación con las administraciones donde tengan su sede las EMN.

## Estimaciones de recaudación

Para tomar decisiones de política tributaria conviene manejar estimaciones de variación de la recaudación. Al respecto, es necesario ser muy cautelosos, pues, si bien las líneas maestras de la reforma tienen un alto grado de avance, aún resta definir detalles específicos de la misma. Adicionalmente, las fuentes estadísticas no están exentas de defectos. Todas las estimaciones que se han analizado aquí utilizan como insumo la base de datos de IPPP derivados de la Acción 13 del Plan BEPS, material estadístico publicado por la OCDE en forma de matrices de datos<sup>109</sup> y analizado periódicamente en la publicación *Corporate Tax Statistics*, (OCDE, 2021g). Utilizando estas fuentes estadísticas, la OCDE publicó estimaciones de impacto en octubre de 2020 (OCDE, 2020f), aunque en ese momento no divulgó datos regionalizados, sino solo una estimación global. Posteriormente, la propia OCDE presentó datos relativos a ALC en reuniones divulgativas regionales celebradas en las semanas previas a la reunión del 8 de octubre de 2021. Algunos trabajos más recientes han ofrecido datos regionalizados para ALC e incluso detalles de impacto a nivel por países con las mismas fuentes (Barake et al., 2021a, 2021b; Peragon, 2022).

Con todas las cautelas necesarias sobre un punto tan relevante, las cuales se detallarán enseguida, estimamos un impacto por el Pilar 1 de entre US\$365 millones y US\$1.038 millones adicionales para toda la región (*vid infra*, 5.1.1.). Por su parte, el potencial recaudatorio del IMG del Pilar 2 oscila a nivel de ALC entre US\$2.100 millones y US\$2.225 millones de recaudación *adicional*. La distribución de esos montos adicionales no puede predecirse ahora porque dependerá de las decisiones políticas de todos los países de la región, e incluso de países no regionales, y de la reacción de comportamiento de las EMN. Puede que esté muy concentrada en cuatro países (Brasil, México, Perú y Argentina, en este orden) o distribuida de forma más homogénea entre todos. La clave será en qué medida los países de ALC aplicarán el IMCN mencionado previamente.

### Limitaciones

Las estimaciones de incremento de la recaudación derivadas de la propuesta de los dos pilares aún tienen carácter preliminar, debido principalmente a lo siguiente: i) la base de datos de IPPP de la OCDE está anonimizada y agregada por jurisdicción; ii) los últimos datos disponibles corresponden a 2017, cuando apenas 62 países debían presentar el IPPP, mientras que ahora dicha cifra se eleva a 92,<sup>110</sup> y iii) la calidad de la información ofrece oportunidades de mejora, como lo refleja el hecho de que existe duplicación en la inclusión de los dividendos de filiales en los datos de las matrices. Asimismo, los IPPP

<sup>109</sup> Los IPPP contienen datos como número de firmas, transacciones con partes relacionadas y no relacionadas, ventas, utilidades antes de impuestos, impuestos devengados y pagados, número de empleados, activos tangibles, etc. Los informes más recientes contienen datos del año 2017 y están disponibles en el siguiente enlace: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBCR\\_TABLEI](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBCR_TABLEI).

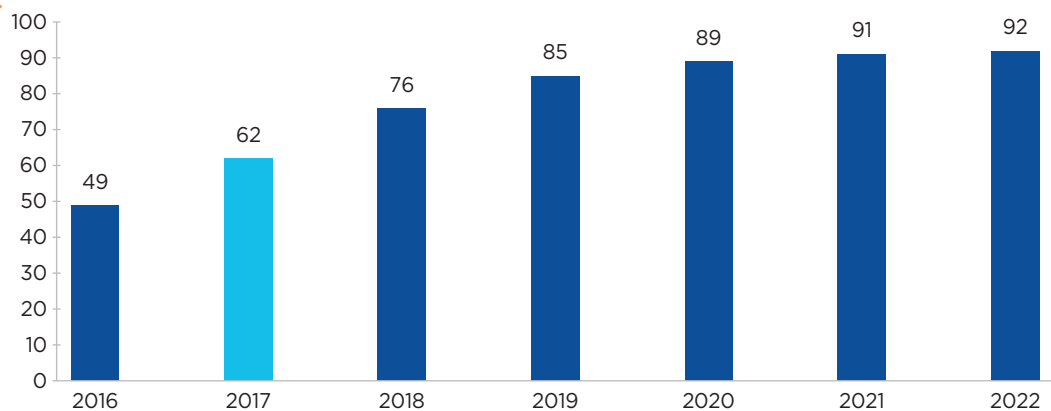
<sup>110</sup> Esto es muy importante en el caso de ALC, porque permitirá establecer mejores cálculos de impacto y, en especial, por la posible inclusión de varias empresas regionales.

son elaborados por los países miembros del MI y compilados por la OCDE: en un primer paso, los países del MI agruparon los datos de las empresas multinacionales con sede en sus países para anonimizar los datos, y después la OCDE compiló los datos de cada país. Como se verá a continuación, esta metodología tiene efectos sobre el detalle necesario de los datos, lo cual afecta la fiabilidad de las estimaciones (aunque la metodología es la correcta).

Para el Pilar 1, únicamente la AT de la jurisdicción de la UPE puede estimar el rendimiento del impuesto para la EMN y su distribución para los distintos países. Para el Pilar 2, las AATT pueden calcular la TIE correspondiente a la firma local de la EMN que opera en su jurisdicción, sea UPE o filial. En el caso de tratarse de una UPE, la AT también puede estimar la obligación tributaria de todo el grupo en cada jurisdicción donde actúe.<sup>111</sup> En lo que se refiere a la limitación de alcance, en 2017 la obligación de presentar informes afectaba solo a seis países en ALC: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. Actualmente, otros siete miembros regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) forman parte del Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País (Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Haití, Panamá y Uruguay), lo que eleva la cifra a 13 países, concretamente la mitad de los miembros prestatarios del BID. Es posible que alguno(s) de esos siete países adicionales albergue(n) matrices de multinacionales potencialmente sujetas al Pilar 2. Dado que trabajamos con datos de 2017, en este análisis no se refleja una dimensión del impacto que seguramente tendrán.

Otras limitaciones son inherentes al diseño de los IPPP y a la forma en que las jurisdicciones han agregado y compilado los datos de los IPPP subyacentes. Para ser transpa-

**GRÁFICO 10. Número de países que presentan Informes País por País en el mundo**



Fuente: OCDE (2021g).

<sup>111</sup> En el caso de la filial, la AT carecerá de los datos de otras integrantes de la EMN donde la filial local no es matriz intermedia, o sea en aquellos casos en que la filial no tiene participación en la propiedad de otras filiales de la multinacional, por lo cual no podrá calcular la UTPR.



rentes sobre estas limitaciones, la OCDE (2021h) publicó una advertencia muy completa. Adicionalmente, las firmas no han reportado con claridad sus dividendos intraempresa y movimientos patrimoniales, así como los impuestos diferidos que afectan la determinación precisa de la utilidad en la jurisdicción lo que fue reflejado por los propios países en sus comentarios al Pilar 2 en el MI (OCDE, 2016; OCDE, 2017d).

Para superar alguna de estas limitaciones, los cálculos de la OCDE y el EU Tax Observatory se han complementado con datos provenientes de Fortune 500, Forbes Global 2000, 2019 EU R&D Scoreboard y ORBIS.<sup>112</sup>

La estimación de la OCDE se presenta en el cuadro 3.

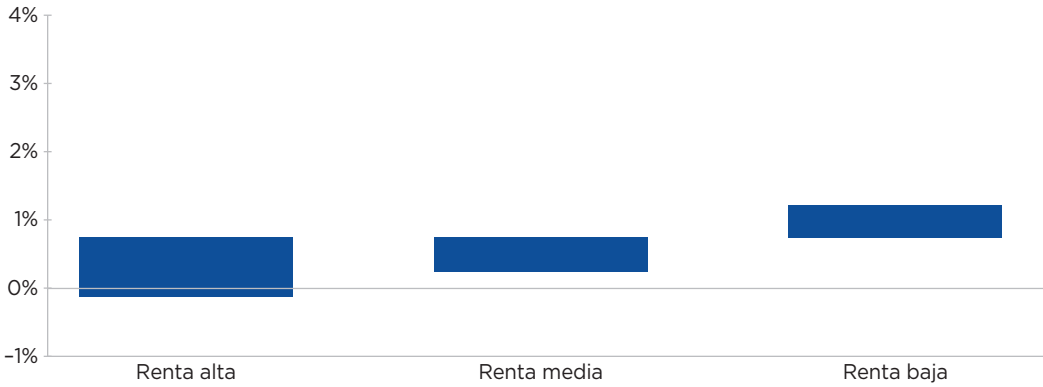
**CUADRO 3. Resumen de rendimientos recaudatorios a nivel mundial**

Ganancias previstas de ingresos fiscales a nivel mundial		En porcentaje de la recaudación mundial por Impuesto de Sociedades	En miles de millones de dólares de EE.UU.
Pilar 1		0,2%-0,5%	5–12
Pilar 2	Ganancias fiscales directas	0,9%-1,7%	23–42
	Ganancias adicionales por la reducción del traslado de beneficios	0,8%-1,1%	19–28
	Total del Pilar 2	1,7%-2,8%	42–70
Total de los pilares 1 y 2		1,9%-3,2%	47–81
Régimen GILTI de EE.UU.		0,4%-0,8%	9–21
Total, incluido el régimen GILTI		2,3%-4,0%	56–102

Fuente: OCDE (2021f).

**GRÁFICO 11. Distribución de los rendimientos recaudatorios por tipo de país**

Panel A: Ganancias de ingresos del Pilar 1 (porcentaje de ingresos por Impuesto de Sociedades)



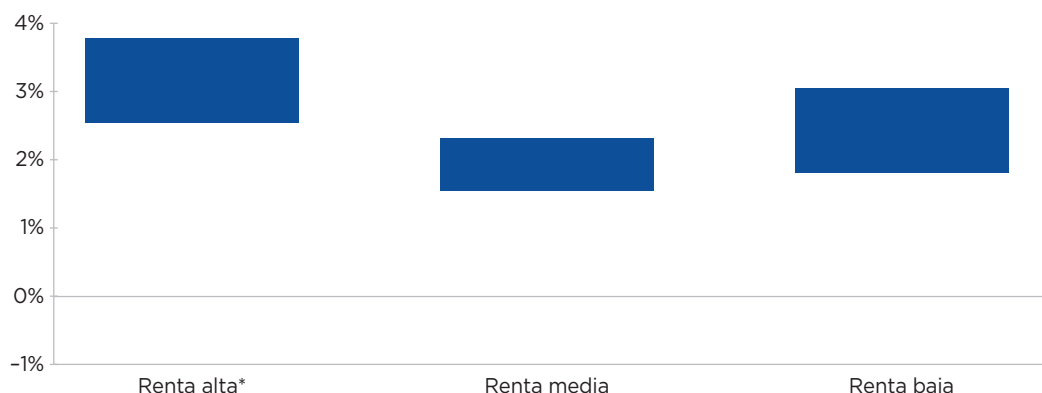
(continúa en la página siguiente)

<sup>112</sup> Véanse OCDE (2021b) y Barake et al. (2021b). De acuerdo con esta metodología, el Banco ha preparado una estimación preliminar (véase Peragon, 2022). Esta estimación será actualizada con los datos de los IPPP de 2018, los cuales se anticipa que serán difundidos por la OCDE a mediados de 2022.



## GRÁFICO 11. Distribución de los rendimientos recaudatorios por tipo de país (cont.)

### Panel B: Ganancias de ingresos del Pilar 2 (porcentaje de ingresos por Impuesto de Sociedades)



Fuente: OCDE (2021f).

\* Excepto Estados Unidos (dada la presunción ilustrativa de que el GILTI coexistiría con el Pilar 2).

## Ingresos por el Pilar 1

En octubre de 2020, la OCDE estimó el impacto de esa redistribución, a nivel mundial, en una horquilla entre US\$5.000 millones y US\$12.000 millones. Estas cifras solo comprenden el Monto A, que reasignará un porcentaje del beneficio residual a las jurisdicciones de mercado. La OCDE no calculó la recaudación asociada al Monto B, inicialmente porque se estimó que no será materialmente significativa, y posteriormente debido a que aún hay temas de su cálculo que se están definiendo. Tampoco difundieron el impacto del Monto A por países,<sup>113</sup> pero sí la distribución entre grupos de ellos. Como se aprecia en el gráfico 11 A, la mayor parte de esta redistribución de rentas (52%) afluirá al grupo de países de renta alta (no en vano tienen más consumidores y los de mayor poder adquisitivo), mientras que los países de renta media y baja recibirían una porción menor (21% y 26% respectivamente).

Al realizarse un cálculo un poco más fino para ALC, se observa que si la distribución entre regiones fuera proporcional a su contribución respectiva al PIB mundial, la región de ALC participaría en un 7,28%,<sup>114</sup> es decir, podrían recaudarse entre US\$365 millones y US\$865 millones adicionales para toda la región.

La Declaración del MI de 2021 volvió a ofrecer una cifra de beneficios por reasignar a los mercados. Si en 2020 la cifra estimada eran US\$125.000 millones para redistribuir, en 2021 la estimación de la OCDE subió a US\$150.000 millones (OCDE, 2021d). Esta cifra hay que tomarla con cautela, porque entre 2020 y 2021 se redujo el alcance del Impuesto, ya que pasó de afectar a las grandes multinacionales (superiores a €750 millones) a impactar exclusivamente en las muy grandes (€20.000 millones). La OCDE no ha

<sup>113</sup> Según las láminas usadas en las reuniones regionales, debido a la limitación de la información (es decir, a la falta de datos no consolidados de las empresas para 2019).

<sup>114</sup> Según Statista. Véase el enlace <https://www.statista.com/statistics/256340/share-of-global-regions-in-the-gross-domestic-product/>.

explicado la lógica de que crezca el monto por distribuir cuando se reduce el número de empresas afectadas desde unas 8.000 a unas 100. Un argumento podría ser el hecho de que el porcentaje del residual asignado al mercado ascendió (de una horquilla entre el 10% y el 20% al 25%). Otro argumento sería que, al ampliar el ámbito objetivo más allá de los servicios digitales, pueden haberse capturado multinacionales muy rentables de otros sectores, pero esto sería un poco contradictorio con la teoría de que los superbeneficios se generan principalmente por los intangibles de la economía digital. En cualquier caso, si la cifra de €150.000 millones de redistribución de beneficios es certera, eso supondría incrementar la participación de ALC en un 20%, es decir, cabría esperar entre US\$438 millones y US\$1.038 millones para la región.

## Ingresos por el Pilar 2

A diferencia del Pilar 1, que reasigna rentas entre territorios y, por consiguiente, redistribuye impuestos, pero sin incrementar sustancialmente la deuda tributaria por IS de las megaempresas,<sup>115</sup> el Pilar 2 sí genera impuestos adicionales a nivel mundial porque la reasignación de rentas entre territorios, que también se produce, perjudica a los “centros de inversión”, que tenderán a perder bases tributarias y, posiblemente, ingresos fiscales (OCDE, 2020f) en favor de los territorios de tributación “normal”. En este sentido, la OCDE estimaba en 2020 que la recaudación agregada a nivel mundial aumentaría, por el Pilar 2, entre US\$42.000 millones y US\$70.000 millones.<sup>116</sup> En principio, la mayor parte irá a los países de mayor nivel de desarrollo, que es donde residen las matrices de EMN, aunque las reglas modelo del Pilar 2, publicadas por la OCDE en diciembre de 2021, atendieron el clamor de una mayor justicia tributaria y permiten a las jurisdicciones de la *fuentes* (donde residen las filiales) retener esa recaudación adicional mediante la aprobación de un IMCN.

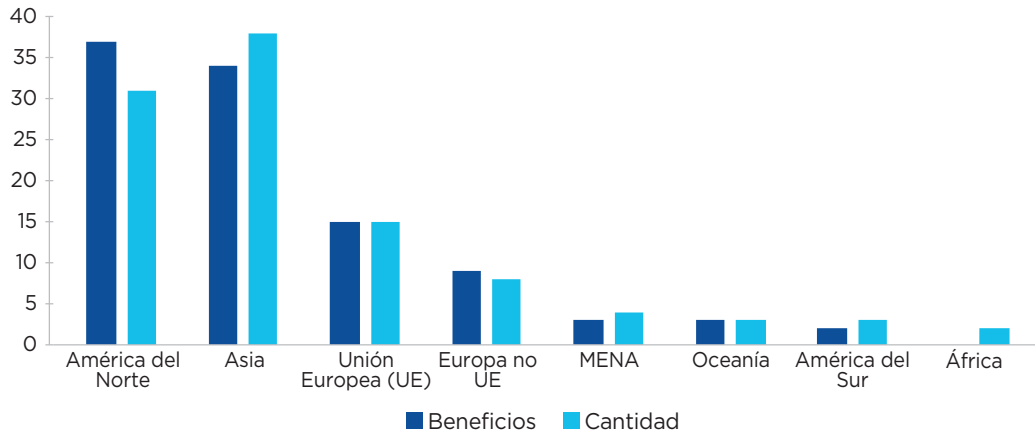
La estimación realizada por el EU Tax Observatory (Barake et al., 2021b), con la alícuota del 15%, arroja un incremento bruto de recaudación a nivel mundial de €205.500 millones, pero sobre esta estimación hay que detraer las exclusiones de la base por actividad sustantiva (*carve-out*), que se calculan en un 20,2% en el primer año y el 12,4% después de 10 años.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Sin perjuicio del impacto derivado del retiro de medidas unilaterales tipo ISDS existentes, el resultado para la empresa multinacional nunca va a ser idéntico al que sería de no existir el Pilar 1, porque las bases que se trasladan desde la jurisdicción de residencia de la multinacional a las jurisdicciones donde residen los usuarios dejan de gravarse a la tasa del país de la empresa y se gravan a las respectivas tasas de los países del mercado. En la medida en que la multinacional resida en un territorio con una alícuota relativamente baja (por ejemplo, Bermudas, Hungría o Irlanda), el Pilar 1 supondrá una suba de impuestos, aunque la relativamente baja proporción de beneficio que se atribuye al mercado y la amplia dispersión de tipos entre las jurisdicciones del mercado limitará la cuantía de dicho efecto. Por el contrario, si la empresa multinacional reside en un territorio con una alícuota nominal relativamente alta, como Australia, Colombia, México o Portugal, el Pilar 1 puede significar una moderada reducción impositiva (tasas nominales de países de la OCDE tomadas de [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table\\_III1](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_III1)).

<sup>116</sup> En 2021, el cálculo de la OCDE era todavía más optimista, e indicaba que con el tipo mínimo del 15% los rendimientos tributarios adicionales ascenderían a US\$150.000 millones a nivel mundial (OCDE, 2021f).

<sup>117</sup> Los €205.500 millones, después del descuento del 20% por el *carve out*, quedarían en €164.400 millones, cifra consistente con los €150.000 millones anunciados por la OCDE en octubre de 2021.

**GRÁFICO 12. Distribución regional de las 2.000 mayores multinacionales sobre la base de la sede central, número de empresas y beneficios (en porcentaje)**



Fuente: Barake et al. (2021a).

Nota: Cálculos sobre la base de 2.000 multinacionales por región.

MENA: Medio Oriente y Norte de África.

Para desglosar este incremento entre regiones, una variable es la residencia de las matrices de EMN, pues son las que tienen capacidad de atraer bases por la RIR, siempre y cuando los países de las filiales no hayan establecido un IMCN. Adicionalmente, habría que computar el efecto de la STTR, pero cabe recordar que esta solo opera si la fuente es un país en desarrollo con tratados de doble imposición con “centros de inversión”. El EU Tax Observatory (Barake et al., 2021a) ha calculado el número de empresas y beneficios por región (los cálculos se realizaron antes de diciembre de 2021 y, por ende, se asumía que toda la RIR afluiría a las matrices).

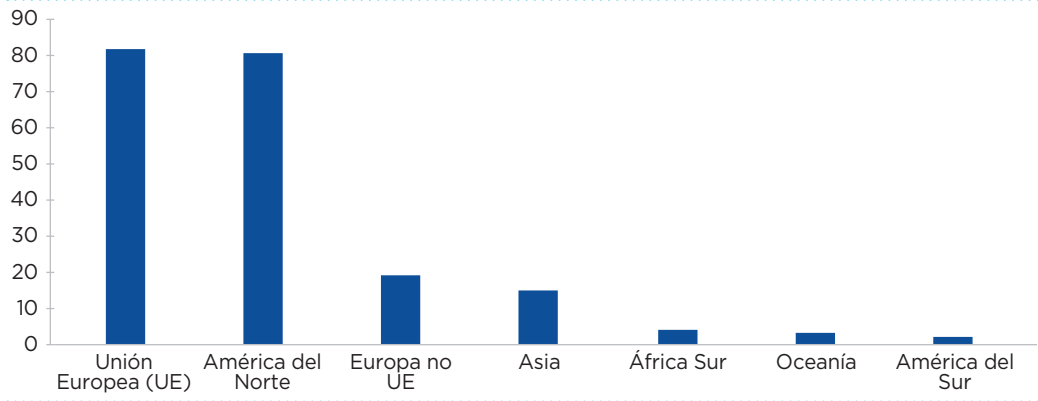
En base a dicha distribución, el rendimiento recaudatorio adicional se distribuiría a Europa y Estados Unidos, fundamentalmente, seguido de lejos por Asia (Japón y China) y con impactos marginales en África, América del Sur y Oceanía (véase el gráfico 13).

Nuestras estimaciones preliminares son consistentes con las conclusiones de Barake et al. (2021a, 2021b). Según Peragon (2022), el impacto del IMG del Pilar 2 oscila entre US\$2.100 millones y US\$2.225 millones de recaudación *adicional* para toda la región.

Sin embargo, lo importante para cada país no es el impacto mundial ni regional, sino el impacto sobre su propia recaudación. En tal sentido, Barake et al. (2021b) han calculado las ganancias a nivel de país, considerando las multinacionales que tienen su sede en dichos países.<sup>118</sup> El gráfico 14 refleja las estimaciones de recaudación por países, aunque agrupa los de la UE en un solo bloque.

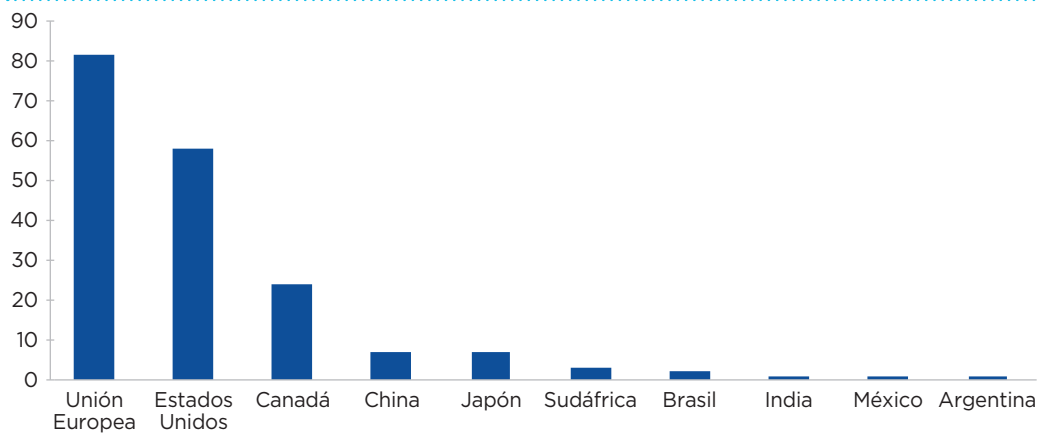
<sup>118</sup> La estimación se realiza a partir de una muestra de 46 países, de los cuales 35 son desarrollados y 11, economías emergentes. Asimismo, los autores usaron la lista de 2.000 mayores empresas publicada por Forbes en 2018. De acuerdo con dicha lista, el 66% de estas firmas tenía sede en países desarrollados.

**GRÁFICO 13.** Recaudación anual estimada del IMG por región geográfica, si el impuesto se aplicara en 2021 (miles de millones de euros)



Fuente: Barake et al. (2021a).

**GRÁFICO 14.** Recaudación anual adicional por países, si el impuesto se aplicara en 2021 (miles de millones de euros)



Fuente: Barake et al. (2021a).

**CUADRO 4.** Estimación preliminar de ingresos adicionales que recibirían los países de América Latina y el Caribe (miles de millones de euros)

País de residencia de las matrices multinacionales	Ganancias en 2021 con datos de 2017	Cálculos preliminares de Peragon (2022)
Argentina	No disponible	97
Brasil	1.500	1.461
México	400	428
Perú	100	115

Fuente: Barake et al. (2021b) y Peragon (2022).

Nota: Se excluye Chile, debido a que utilizó agrupaciones regionales en lugar de por país en el IPPP de 2017.

Al traducir estas estimaciones en cifras concretas, Barake et al. (2021b) han calculado los ingresos adicionales que recibirían cuatro países de ALC (óp. cit.: 9) y Peragon (2022) estima un monto similar.

Estas cifras se han estimado sin exclusión por actividad sustantiva (*carve-out*). La aplicación del *carve-out* podría provocar una reducción de un 20% el primer año y el 10% a los 10 años de implantación (el *carve-out* tiene un período transitorio).

## Decisiones de políticas

En términos de políticas públicas, la solución de dos pilares hace que los países de ALC, así como otros países del mundo, deban enfrentarse a la disyuntiva entre participar en el sistema o quedar al margen.

Los países miembros del MI-OCDE<sup>119</sup> pueden participar en el mecanismo de reparto de bases del Monto A mediante su adhesión a los instrumentos que se negociarán durante 2022 y empezar a devengar recaudación en 2023, con los primeros pagos en 2024 (si se cumple el plan de acción anunciado por el MI). Los no miembros<sup>120</sup> que deseen participar, deberán comenzar por estudiar su adhesión.

Todos los países, miembros del MI-OCDE y no miembros, tienen la posibilidad de implementar la regla de atracción de bases del Pilar 2, ya que esto se hará por legislación interna.<sup>121</sup> Los que sean miembros del MI-OCDE deben implementarla de forma consistente, para lo cual tienen ya disponibles las reglas modelo (OCDE, 2021c). Obviamente, el interés por implementar estas normas es proporcional al beneficio, es decir, a las matrices que residan en su territorio y obtengan rentas en jurisdicciones de baja imposición (con tipo efectivo de gravamen inferior al 15%).<sup>122</sup> Recuérdese que para la OCDE el umbral de facturación de las EMN es €750 millones, pero que la Declaración de 2021 admite que los países puedan reducir el umbral de aplicación. Adicionalmente, como fuera señalado previamente, todos los países tienen un incentivo recaudatorio para aplicar el IMCN (Devereux, Vella y Wardell-Burrus, 2022).

Cuando la mayoría de los miembros del MI-OCDE hayan implementado el Pilar 2, los centros financieros serán los más afectados, pues cabe suponer que las EMN reestructuren sus negocios si pierden la ventaja que hoy les dan los tipos reducidos de gravamen. Todavía podrían capturar flujos de inversión de países que no adopten el GloBE,<sup>123</sup>

<sup>119</sup> Como ya se señaló, se trata de: Anguilla, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Curazao, Dominica, Granada, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Montserrat, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay.

<sup>120</sup> Recuérdese que son ocho en la región: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Suriname y Venezuela.

<sup>121</sup> También habrá un Marco inclusivo de Implementación y seguramente un tratado multilateral para asegurar una implementación uniforme.

<sup>122</sup> El cuadro 3 ya presentado contiene estimaciones al respecto.

<sup>123</sup> De los 194 países que reconocen las Naciones Unidas, poco más de dos tercios (137) se han adherido hasta ahora a la declaración formal de los dos pilares.

pero la UTPR limitará severamente la cantidad de flujos en dicho circuito. Estos países tendrán que planificar una estrategia de largo plazo, asumiendo que pueden dejar de percibir una parte importante de flujos financieros, y paliar este efecto mediante la diversificación de sus fuentes de ingresos y el aumento de su competitividad como prestadores de servicios financieros mientras se va desapalancando el factor fiscal en la atracción de inversiones. También tendrán que considerar la implementación del IMCN (Hebous y Keen, 2021).

En resumen, los países miembros del MI que quieran implementar el sistema se enfrentan a lo siguiente:

## Introducción de nuevas medidas legislativas

### Pilar 1

- Negociar, firmar y ratificar la convención multilateral del Pilar 1.
- Tipificar como hecho imponible la obtención de rentas bajo el mecanismo del Monto A.
- Legislar la adhesión al mecanismo de seguridad jurídica obligatorio y vinculante.
- Eliminar un impuesto tipo ISDSD en caso de tenerlo vigente.

### Pilar 2

- Legislar las Reglas GloBE, es decir, incluir la RIR y la UTPR.
- Negociar, firmar y ratificar la convención multilateral de las Reglas GloBE, si ello finalmente se concreta.<sup>124</sup>
- Considerar establecer un IMCN cualificado, es decir que cumpla con ciertos requisitos, para retener capacidad recaudatoria en el país de la fuente.
- Negociar, firmar y ratificar el instrumento multilateral para facilitar la adopción de la STTR.
- Renegociar tratados con *treaty hubs*, en su caso,<sup>125</sup> para implementar la STTR.

## Fortalecimiento de capacidades

- La UTPR permitirá capturar ingresos adicionales si las matrices están en paraísos fiscales o jurisdicciones que no apliquen la RIR, pero esto exigirá vigilancia, control y cooperación entre jurisdicciones.
- La STTR exige identificar situaciones de tratados con *treaty hubs*, modificar el tratado, y luego vigilar para que los sujetos obligados practiquen la liquidación por el diferencial con el impuesto mínimo.
- Las AATT deberán fortalecer sus respectivas áreas de tributación internacional para poder gestionar los cambios en el IS.

<sup>124</sup> De acuerdo con el plan de implementación publicado el 8 de octubre de 2021: *As part of the work on the implementation framework, IF members will consider the merits and possible content of a multilateral convention in order to further ensure co-ordination and consistent implementation of the GloBE rules.*

<sup>125</sup> Esto solo será necesario si el país no califica como “país en desarrollo”. De lo contrario, la contraparte estará obligada a incorporar la regla, y se hará por un instrumento multilateral.

## Impuestos sobre Determinados Servicios Digitales

Los países que no hayan firmado el acuerdo del MI-OCDE deberían considerar la conveniencia de introducir ISDSD, con los que podrían compensar la falta de ingresos por el Monto A del Pilar 1, con una ventaja: pueden aplicarlos a entidades extranjeras de cualquier tamaño, pues no se encuentran constreñidos por el acuerdo del Pilar 1. Las dificultades en tal caso tendrán una doble naturaleza: de tipo político (recuérdese que en el pasado Estados Unidos aplicó medidas de retorsión a los países que impusieron ISDSD) y de tipo técnico, dada la dificultad de aplicar este gravamen, que pesa sobre contribuyentes no residentes.<sup>126</sup> También deberían considerar introducir en los CDI una regla distributiva del tipo del Artículo 12B del MC-ONU, aunque para ello deberán convencer a las contrapartes.

## Fortalecimiento de la tributación en la fuente

En general, todos los países deberían revisar su legislación del IS, y sobre todo considerar el IMCN y su sistema de convenios de doble imposición, para proteger sus bases imponibles. Es relevante al respecto el Manual de Naciones Unidas sobre temas específicos para proteger la base imponible de los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2015) y las herramientas que lo complementan para categorías específicas de rentas, ingresos por servicios (Naciones Unidas, 2017a), intereses y otros gastos financieros (Naciones Unidas, 2017b), y arrendamientos y *royalties* (Naciones Unidas, 2017c).

### Impuesto Mínimo Complementario Nacional en la fuente

Después de diciembre de 2021, los países tienen la potestad de elevar la tributación de las entidades residentes en su territorio hasta el 15%, con la adopción de una política de impuesto de sociedades mínimo en la fuente, que hemos denominado IMCN. Esto evitará que los fiscos extranjeros capturen rentas generadas en el país. Asimismo, el cambio de la competitividad tributaria puede alterar los flujos de inversión entre países, aunque la literatura económica es cauta respecto de la importancia relativa de este factor en la decisión de localización de capital.

Aslam y Delgado Coelho (2021) han cuantificado el impacto de los impuestos mínimos nacionales en la actividad económica y observaron que la introducción o reforma del impuesto mínimo incrementa la tasa impositiva efectiva promedio en un 1,5% de la facturación y alrededor del 10% de las ganancias de explotación.

El ejemplo más reciente es España, que ha aprobado un impuesto mínimo nacional a partir de enero de 2022.<sup>127</sup> El gravamen es un impuesto mínimo del 15% sobre la renta, el cual se liquida en forma de *top-up tax*, pero se recauda en España, no en los países de

<sup>126</sup> Véase Cebreiro-Gómez et al. (2022) para las consideraciones técnicas sobre los ISDSD.

<sup>127</sup> El Artículo 61 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado modifica la Ley del IS con la introducción de un artículo 30.bis, denominado “Tributación Mínima”.

las matrices. La mecánica de este impuesto mínimo claramente recuerda al GloBE, aunque sus detalles de implementación son un poco diferentes. De entrada, el umbral de aplicación no se define por el volumen de negocios de la EMN, sino de la filial residente, y se ha ubicado en €20 millones. En segundo lugar, el impuesto mínimo español no contempla *carve-outs* por actividades sustantivas, aunque sí aplica otras deducciones por políticas específicas, como las de inversiones en zonas deprimidas. Obviamente, es una medida que España puede tomar en ejercicio de su soberanía, aunque existen dudas sobre su compatibilidad con el acuerdo del MI (Morales, 2022).<sup>128</sup> La discusión en el seno del MI-OCDE sobre este impuesto mínimo será un antecedente muy interesante para otros países que, siendo miembros del MI, quieran considerar imponer impuestos mínimos en las rentas de salida.

De hecho, las reglas modelo GloBE contemplan especialmente (aunque sin obligar a su adopción) un tipo de imposición mínima local, denominada Impuesto Adicional Mínimo Local Cualificado (*Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax*) y que, según vemos, ha de ser diseñado en base al Pilar 2. Mientras un impuesto mínimo que no cumpla con dicho diseño sería considerado como un “impuesto comprendido” (véase el capítulo 2. B.1) y, por tanto, incorporado en el numerador del cociente para el cálculo de la TIE, un impuesto mínimo local “cualificado” no sería considerado en el cálculo de dicho cociente, sino que reduciría el impuesto adicional que, de otra forma, sería capturado bajo la RIR o la UTPR. En efecto, este tipo de imposición mínima a nivel local ha de basarse en las disposiciones de las reglas modelo y diseñarse de forma tal que recaude el mismo impuesto adicional que hubiese sido recaudado por fiscos extranjeros bajo el Pilar 2, de no existir la primera. De esta forma, la jurisdicción que implemente un impuesto mínimo local de este tipo evitaría renunciar a una recaudación que, de otra forma, a través de la aplicación de la RIR o la UTPR, terminaría en las arcas de una tercera o terceras jurisdicciones.

El siguiente ejemplo numérico presenta tres escenarios:

- Escenario 1: F no introduce un IMCN.
- Escenario 2: F opta por introducir un impuesto mínimo local no cualificado.
- Escenario 3: F opta por introducir un impuesto mínimo local cualificado.

Se asume que la EMN X tiene su casa matriz, RCo, en la jurisdicción R y una filial FCo en el país F.

FCo es una filial con sustancia (activos: 45 unidades monetarias; gasto salarial: 5 unidades monetarias).

FCo obtiene una renta<sup>129</sup> de 100 unidades monetarias y la TIE de la empresa X en F asciende al 5%. Si bien la tasa nominal vigente en F es del 20%, FCo goza de un régimen preferencial por el cual le aplica una tasa reducida de imposición (5%). Por lo tanto, en lo que respecta a la multinacional X, F califica en principio como una jurisdicción de baja imposición.

<sup>128</sup> Recuérdese que es un enfoque común, pero los países deben implementarlo de forma consistente.

<sup>129</sup> Por meras razones de simplificación, los criterios contables y fiscales de determinación de la base imponible coinciden.



Por su parte, R es una jurisdicción que ha adoptado las Reglas GloBE.

### Escenario 1: F no introduce un impuesto mínimo local

Es de aplicación la RIR en cabeza de RCo y R captura el impuesto adicional que resulta del siguiente cálculo:

$$\begin{aligned} \text{TIE} &= 5/100 = 0,05 \text{ (5\%)} \\ \text{Tasa diferencial} &= 15\% - 5\% = 10\% \\ \text{Impuesto adicional} &= (100 - 2,5) * 10\% = 9,75 \\ \text{Exclusión de sustancia} &= (45 + 5) * 5\%^{130} = 2,5 \end{aligned}$$

### Escenario 2: F opta por introducir un impuesto mínimo local no cualificado

Supóngase que la jurisdicción F decide establecer en su legislación local una imposición mínima del 15%, a efectos de no calificar como una jurisdicción de baja imposición y evitar ceder recaudación a R.

En este caso, FCo se vería obligada a tributar **10** unidades monetarias adicionales a F.<sup>131</sup>

### Escenario 3: F opta por introducir un impuesto mínimo local cualificado

Supóngase que la jurisdicción F decide establecer en su legislación local una imposición mínima “cualificada”. Ello se traduciría en una imposición mínima equivalente a **9,75** unidades monetarias, equivalente al impuesto adicional que hubiese sido recaudado por R, de no introducirse esta imposición mínima cualificada en F.

Por ello, las Reglas GloBE disponen descontar del impuesto adicional, digamos, “eventual”, el Impuesto Adicional Mínimo Local Cualificado:

$$\begin{aligned} \text{Impuesto adicional “eventual”} &= (100 - 2,5) * 10\% = 9,75 \\ \text{Impuesto adicional} &= 9,75 - 9,75 = 0 \end{aligned}$$

Las reglas-modelo definen al Impuesto Adicional Mínimo Local Cualificado como un impuesto mínimo que es incorporado en la legislación local de una jurisdicción y que cumple con los cálculos antes detallados. Como excepción se permite que la renta (en el ejemplo, las 100 unidades monetarias) sea cuantificada en base al estándar contable aceptable vigente en la jurisdicción en cuestión, en vez de aquel propio de la jurisdicción de la casa matriz última. La excepción apunta a simplificar el cálculo a nivel local.

Mientras que la introducción de una imposición mínima local cualificada resultaría neutral para la EMN en cuanto al monto de impuesto pagado a nivel global (no así en el escenario 2), la misma protegería la recaudación nacional en la jurisdicción que lo implementase. No obstante, y en beneficio también de las EMN, se ha argumentado<sup>132</sup> a favor de la intro-

<sup>130</sup> Porcentaje definitivo aplicable, luego del período transitorio de 10 años.

<sup>131</sup> Se asume que, de acuerdo con el diseño del impuesto, la entidad deduce de los 15 devengados por el impuesto mínimo los 5 que ha pagado por el impuesto ordinario.

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, la consulta pública sobre la implementación del Pilar 2 en Reino Unido.

ducción de una imposición mínima local cualificada sobre la base de razones de simplificación y, por consiguiente, de reducción de costos de cumplimiento y administración y mayor certeza tributaria. Esto es especialmente aplicable cuando la UPE de una multinacional comprendida se encuentre en una jurisdicción de baja imposición (véase el caso del gráfico 5), ya que la empresa quedaría sujeta a la imposición local a nivel de la filial y evitaría quedar sujeta en múltiples jurisdicciones a través de la UTPR. Se ha argumentado en igual sentido respecto de filiales/EP de multinacionales extranjeras, ya que estas también podrían quedar sujetas a múltiples jurisdicciones (véase el caso del gráfico 6).

### Incentivos para la inversión

Otra forma de proteger la base imponible en la fuente es revisar la política de incentivos fiscales. Una vez implementado el Pilar 2, cabe esperar que los tipos nominales de gravamen sufran tensiones a mediano plazo para converger en una cifra próxima al mínimo mundial del 15%.<sup>133</sup> Estas no son buenas perspectivas para ALC, pues las tasas nominales actuales son, salvo en un caso, mucho más altas.<sup>134</sup> De presentarse este escenario, será necesario ir ensanchando las bases si se desea mantener una recaudación constante. Una forma válida de ensanchar bases será revisar las políticas de incentivos a la inversión (vacaciones fiscales, zonas francas, regímenes de propiedad intelectual, amortización libre, y otras modalidades de desfiscalización).<sup>135</sup>

Además de considerar esta necesidad, puramente financiera, la literatura sobre incentivos tributarios ha cuestionado el análisis tradicional que hacían los países en desarrollo, contemplando a los incentivos tributarios como la forma de atraer inversión extranjera para generar crecimiento y compensar externalidades negativas como la mala infraestructura, la baja competitividad de los recursos humanos, la menor calidad institucional, etc. Los formuladores de políticas saben que el incentivo equivale a una menor recaudación, pero confían en que la inversión exterior genere crecimiento económico, y en que la recaudación asociada al mismo compense la renta perdida por el incentivo. Esta lógica, sin embargo, ha sido ampliamente cuestionada. En muchos casos se trata de elementos redundantes, es decir, la inversión se habría realizado incluso sin incentivo (FMI et al., 2015) y no está demostrado que los incentivos necesariamente incrementen la inversión extranjera, ni que esta siempre genere crecimiento (Brauner, 2013). Adicionalmente a esta literatura, un argumento nuevo es que el IMG neutralizará el incentivo si la tributación en la fuente es inferior al 15% (sin perjuicio del *carve-out*)<sup>136</sup> y, en tal caso, el único efecto real es la transferencia de capacidad de imposición desde países en desarrollo hacia países desarrollados.

<sup>133</sup> Bajo el argumento de la desventaja competitiva que sufrirían las empresas nacionales en comparación con las EMN.

<sup>134</sup> De media, el 27,2%.

<sup>135</sup> Las organizaciones multilaterales agrupadas en la Plataforma de Colaboración en Fiscalidad han ofrecido pautas y herramientas para revisar los beneficios fiscales e instilar transparencia en estas medidas en FMI et al. (2015).

<sup>136</sup> Como es sabido, el *carve-out* permite, al momento del cálculo del impuesto adicional, desgravar rentas equivalentes a un porcentaje de los activos tangibles y de los costos salariales.

Ya los incentivos fiscales están en el punto de mira de la Acción 5 de BEPS, especialmente en regímenes de *Patent Box* y otros que conceden incentivos sin necesidad de inversiones reales (medida en indicadores indirectos, como los activos fijos y gastos de personal). Las recomendaciones internacionales son analizar el costo-beneficio de los incentivos y mejorar la transparencia y rendición de cuentas (FMI et al., 2015), evaluar su costo-beneficio (Naciones Unidas-CIAT, 2018) antes y después de su aprobación y como mínimo cada dos años, tener criterios de concesión objetivos y transparentes, y no dejar espacio para la discrecionalidad administrativa (Mosquera, 2020).

También debe tenerse en cuenta que existen diferentes formas de incentivar. Así, por ejemplo, los regímenes que modifican la base imponible mediante la aceleración de amortizaciones o la libertad de amortización son más eficientes para atraer inversiones que los que disminuyen la deuda tributaria por medio de vacaciones fiscales, tasas reducidas o sistemas equivalentes, y generan diferencias temporales, no definitivas; por ende, los incentivos de diferimiento de bases deberían ser el modo preferido de incentivación (Readhead, Lassourd y Mann, 2021). Las mejores prácticas internacionales en diseño y evaluación de incentivos fiscales en países en desarrollo están recopiladas en Naciones Unidas-CIAT (2018).

En suma, un análisis riguroso de los incentivos fiscales se impone como medio de defender la tributación en la fuente, especialmente ahora que los impuestos que no sean recaudados en la fuente serán liquidados en residencia. Se hacen más necesarias reformas estructurales que liberalicen los flujos de inversión y reduzcan la burocracia y la discrecionalidad que genera oportunidades de corrupción, y puedan apalancar las evidentes ventajas competitivas de la región en materias primas, capital humano y dimensión de los mercados. También, en el ámbito más delimitado de la política tributaria existen mecanismos compensatorios de las reducciones impositivas, específicamente en servicios tributarios: seguridad jurídica, celeridad en los procedimientos, ausencia de corrupción. Si el incentivo financiero se neutraliza, pues lo que no se pague en la fuente se paga en residencia, la competencia no será *en efectivo* sino *en especie*, y las administraciones fiscales ganadoras serán las que entiendan mejor lo que demandan los inversionistas internacionales.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> En el blog *Recaudando bienestar*, específicamente en la entrada “*Fiscalidad internacional en América Latina y el Caribe: Resultados de una encuesta cualitativa*”, se brindan algunas orientaciones sobre este tipo de reformas (González de Frutos, 2021).





## Reflexiones finales

La propuesta de los dos pilares es un inédito logro político y técnico. Ha conseguido el consenso de casi 140 países en su busca de que las EMN tributen de forma más adecuada a la realidad económica actual. Sin embargo, la propuesta no limita *in totum* las posibilidades de elusión de las empresas en su actividad transfronteriza, por manipulación de precios y financiamiento o por arbitraje mediante tratados tributarios. Tampoco elimina los incentivos a la competencia fiscal, tanto en tasas como en traslado de bases. Sin embargo, presenta una serie de innovaciones sustanciales, como la redefinición del sujeto pasivo, la imposición mínima, la determinación de bases, la asignación de jurisdicción tributaria y la distribución de los recaudos.

El nuevo régimen agrega un punto de conexión nuevo (los usuarios) al tradicional de la presencia física en el mercado, y en buena medida reconoce la poca efectividad en la aplicación de la normativa de Precios de Transferencia basada en el principio de *arm's length*. Mantiene dos elementos cruciales del régimen establecido en 1923 y procura respetar sus dos fundamentos: i) el principio del beneficio y ii) el principio de imposición única (*single tax principle*), por una sola vez, en fuente, por renta activa y, en residencia, por renta pasiva (Avi-Yonah, 2021).

## Novedades más destacadas

En nuestra opinión, las novedades técnicas más relevantes del Pilar 1 son las siguientes:

1. Reconoce la contribución del usuario a la creación de valor, otorgando potestad de gravar al país del mercado.
2. Establece el tratamiento tributario unitario de la EMN como sujeto pasivo, y la distribución formularia de sus utilidades, algo que hasta ahora ha sido un anatema para la OCDE. Estos cambios buscan asegurar una tributación más uniforme sobre las utilidades para todos los países; por ello, necesariamente requieren mayor coordinación internacional, no solo en la esfera gubernamental sino también en la empresarial.
3. Esta cooperación internacional aportará mayor transparencia, en especial en el campo de las empresas digitales, con la aplicación global del enfoque unitario, y nivelará las asimetrías de información entre las grandes empresas y las administraciones tributarias, en especial las de jurisdicciones pequeñas y en desarrollo. En este sentido, refuerza otras iniciativas de transparencia como el IPDP.
4. Los países adherentes a esta reforma se comprometen a eliminar sus impuestos a los servicios digitales y a no introducir otros similares en el futuro.
5. El nuevo derecho de imposición solo surge respecto de empresas con una facturación superior a los €20.000 millones, apenas un centenar de firmas en todo el mundo, y esto si se asume que no se reestructuren y dividan para eludir el impuesto. En consecuencia, a la vez que este acuerdo introduce un nuevo derecho de imposición respecto de la renta de las EMN muy grandes, también garantiza una suerte de “zona franca” para todas aquellas multinacionales que no tengan presencia física en el mercado. Esta área de exención no puede decirse que sea casual: los miembros del MI-OCDE han tenido que aceptar expresamente que no impondrán medidas de tipo ISDSD para gravar a dichas empresas y, de hecho, los pocos países miembros del MI-OCDE que no han ratificado el acuerdo han preferido imponer ISDSD en lugar de aceptar esa especie de zona franca. El *Statement* de 8 de octubre de 2021 parece concluyente en este punto, pero los países en desarrollo no deberían abandonar el objetivo de erradicar una discriminación poco fundada técnicamente, perjudicial para sus intereses recaudatorios y que genera incentivos a la división de las empresas. Se debe reconocer que la introducción o no de un ISDSD puede generar inequidad horizontal y afectar la competencia.

En el Pilar 2, que instaura el IMG, también se ofrecen novedades interesantes:

1. El establecimiento de una imposición mínima sobre las utilidades es a la vez un esfuerzo por controlar el traslado de beneficios y un reconocimiento de que los países siguen permitiendo, inclusive a nivel administrativo —piénsese en los *rulings*— esta reasignación de bases imponibles. Solo un esfuerzo global de coordinación puede combatir un proceso mundial de carrera a la baja del impuesto corporativo.

2. Los países netamente perdedores con el Pilar 2 son los paraísos fiscales, centros financieros, jurisdicciones de baja imposición o territorios *offshore*, que van a ver mermada su ventaja competitiva. Los países en desarrollo pueden beneficiarse de la regla de sujeción a impuesto y recaudar un poco más si tienen casas matrices en su territorio y también pueden recuperar sus derechos a gravar por incentivos otorgados para fomentar la actividad económica. En ausencia de IMCN, los verdaderos beneficiarios son los países desarrollados, que aplicando la RIR recuperan las bases tributarias expatriadas a territorios *offshore*. Este resultado obliga a los países en desarrollo y a las jurisdicciones de baja tributación a revisar sus sistemas tributarios para reforzar la tributación en la fuente. En el capítulo 5: “Incentivos para la inversión” se han dado orientaciones metodológicas para proceder a esa revisión, se ha discutido la posibilidad de aprobar reformas fiscales que incluyan una imposición mínima para las empresas residentes, y se han incluido criterios para conducir una reforma profunda de la política de incentivos tributarios, con ajustes para que pueda seguir sirviendo como palanca de competitividad para atraer la inversión, sobre todo para inversiones productivas, donde el *carve-out* otorga un buen margen de acción, pero erradicando los incentivos que renuncian completamente a gravar las utilidades de las filiales locales. El Objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Reducir la inequidad) brinda el sustento político a estas reformas defensivas para fijar la base imponible al territorio.

## Algunas cuestiones a largo plazo

### Consideraciones técnicas que complejizan el propio Impuesto de Sociedades

La aplicación de los pilares complejiza aún más el cumplimiento y sobre todo la administración del IS. Convivirán en cada jurisdicción, junto al régimen general, varios regímenes especiales: las megaempresas, que se sujetan al Pilar 1; las firmas muy grandes, que lo hacen al Pilar 2, y las pequeñas empresas y microempresas, con sus regímenes simplificados. Adicionalmente, por el juego combinado de la exclusión por actividad (*carve-out*) en el Pilar 2 y el IMCN, es previsible que pervivan, e incluso que aumenten, los incentivos tributarios. La complejidad elevará los costos de cumplimiento de los contribuyentes y el control por parte de las administraciones, y multiplicará las oportunidades de elusión. Adicionalmente, las medidas acordadas consolidan la divergencia entre el impuesto a las empresas, donde predomina la territorialidad, mientras que para el gravamen personal prevalece la renta mundial.

Esto consagra la existencia de dos regímenes para un mismo impuesto en cada jurisdicción: uno para firmas globales y otro para el resto, aun en similares actividades. Es obvio que en el IS han existido tratamientos diferentes por sectores o regiones, pero estas diferencias han sido otorgadas vía incentivos en las bases imponibles y/o tasas y no por una definición completamente diferente del impuesto. Esto generará un mayor



número, y más sofisticadas, formas de elusión y sobre todo un tratamiento desigual de los contribuyentes. Sin embargo, y esto no es poco relevante, la aplicación de los pilares supondrá cambios en la composición de las cargas, pues aumentará la de las empresas, y de este modo se revertirá la tendencia a la baja en una fiscalidad bajo presión por diversos motivos (gasto social y pensiones, endeudamiento, etc.). También es justo reconocer que la aplicación del IMCN, compatible con la normativa prevista en el Pilar 2, agrega otra forma de liquidación complementaria, pero brinda mayor equidad fiscal en el sistema, asegurando un límite inferior al tributo.

## ¿Impuesto unitario con distribución formularia o precios de transferencia?

Durante años, algunos autores y ONG han denunciado a los precios de transferencia como una construcción demasiado porosa y maleable que permite a las empresas beneficiarias eludir sus obligaciones tributarias. Esto se produce tanto en países desarrollados, que posiblemente sean los que ganen más en términos absolutos al fortalecer el principio de residencia, como para que los países en desarrollo puedan beneficiarse más en términos relativos (PIB, recaudación) mediante la posibilidad de asegurar una tributación suficiente en la fuente. En su lugar, han propuesto como modelo alternativo la imposición unitaria (la EMN como sujeto pasivo) con distribución objetiva, mediante una fórmula, de las bases entre territorios. En el momento presente, algunos podrían ver el Monto A del Pilar 1 como una victoria para esta escuela de pensamiento, pero, si es así, deberíamos añadir que es una victoria pírrica, porque la teoría era que la fórmula de distribución fuese proporcional y neutral entre países. Nada más alejado de la realidad. La fórmula que se ha aprobado asegura que mayoritariamente el beneficio se quede en el país de residencia, en la mayoría de los casos un país avanzado, mientras que una fracción menor se reparte entre todos los demás países, una parte de la cual corresponderá a los países en desarrollo.

## ¿Territorialidad o renta mundial?

El último ejemplo del paso a la territorialidad es la reforma de Estados Unidos de 2017, si bien en buena medida está neutralizada por el GILTI. Efectivamente, los países desarrollados no se han resignado a aceptar el modelo territorial por la pérdida recaudatoria que origina. En el proyecto BEPS, la Acción 3 (Construir regímenes de CFC más eficaces) buscaba recuperar una parte de la base mundial, pero tenía el problema de que las reglas CFC son medidas unilaterales y, por ende, restan competitividad a los países que las implementan. En cambio, el Pilar 2, que no es más que una modalidad sofisticada de regla CFC, es multilateral, y permite una implementación sin detrimento de la competitividad. También sufre la consistencia en la definición de bases entre el impuesto a la renta de las personas físicas y las sociedades, pues para las primeras en la mayoría de los países predomina la renta mundial, sea por regímenes globales o dualizados, como ocurre, por ejemplo, en todos los miembros de la OCDE menos en Costa Rica, mientras que para las



empresas predomina la territorialidad. Justo es reconocer que esta divergencia de tratamiento no solo se debe a razones de movilidad diferencial entre personas y empresas o a la complejidad de su administración para los grandes conglomerados, sino que también está relacionada con el incentivo a la captación de inversión, en especial de las empresas líderes en tecnología, y con la desigualdad en la distribución del ingreso. También cabe recordar que la imposición de la renta mundial no pasa de una mera aspiración del sistema tributario que los individuos de mayor capacidad económica suelen burlar organizando sus patrimonios bajo estructuras jurídicas complejas y en jurisdicciones reacias a compartir información, lo cual dificulta la identificación de sus beneficiarios finales.

## Mayor coordinación internacional en la fiscalidad

En el último cuarto del siglo XX los países implementaron liberalizaciones comerciales y financieras, que condujeron a concesiones en política comercial (menores aranceles y otras restricciones, así como una reducción de los subsidios en el comercio exterior, etc.) y en políticas monetario-cambiarias (tipos de cambio, tasas de interés). Estos procesos fueron voluntarios y pautados al ritmo de cada Estado soberano, en términos de su adhesión a las políticas e instituciones que los rigen (por ejemplo, unirse a la OMC). Ahora es el turno de la tributación, último bastión de la soberanía, con acuerdos como el Pilar 1, en la economía del conocimiento, que requieren la eliminación del impuesto de los servicios digitales y cambia la forma de la liquidación a unitaria mediante fórmulas, y el Pilar 2, que coordina las tasas mínimas y la definición de base del IS.<sup>138</sup>

## La negociación institucionalizada

En el plano institucional, el proceso también presenta características excepcionales, con el precedente exitoso de la transparencia tributaria del FG,<sup>139</sup> pero que solo tiene influencia en la imposición a la renta personal y a la riqueza. La elaboración de estas polí-

<sup>138</sup> En la determinación de las políticas de comercio exterior y monetario-cambiaria existen grados de libertad para los países. Si bien es justo reconocer que las economías grandes tienen mayores posibilidades de manejar las variables principales que influyen sus políticas comerciales y financieras –el tipo de cambio y la tasa de interés, al fijar directamente una de ellas o manejar la combinación–, los Estados soberanos tienen la potestad de adherirse a las reglas y conservan un buen grado de independencia en estos y otros instrumentos que ahora en fiscalidad (ingresos públicos) ya no se les otorga con la aplicación efectiva de los pilares (por ejemplo, el impuesto mínimo o gravar a nivel local la renta de las empresas digitales globales).

<sup>139</sup> El impulso a la transparencia tributaria, a partir 2009, en parte fue una reacción a la crisis financiera internacional occidental en la cual tuvieron influencia el sector financiero (14 de las 20 mayores instituciones del sector incluida la banca de inversión y seguros fueron cerradas o apoyadas por los fiscos) y sus conexos (construcción y comercio de bienes duraderos, por ejemplo). A la salida de la pandemia, las grandes economías presentan un endeudamiento público, sobre todo, pero también el privado garantizado, muy elevado para periodos de paz (cercano a tres veces el PIB), que se agrava con un déficit fiscal histórico (un 7% en promedio). Con estas magnitudes se hace muy difícil satisfacer las necesidades de inversión social y de infraestructura de punta que se requieren para mantener la cohesión social y el protagonismo en el desarrollo tecnológico.

ticas suscita problemas de gobernanza mundial. La iniciativa partió de las naciones más grandes y desarrolladas del orbe (G7 y G20), se articuló bajo el liderazgo de una institución multilateral (OCDE) con importantes capacidades técnicas, pero de adhesión restringida a países con características político-económicas más avanzadas. El resultado ha sido el sesgo hacia los intereses de las economías de mayor tamaño (G7 inicialmente y con posterior adhesión del G20), que cubren más del 2/3 de la población y cerca del 90% del PIB y el 80% del comercio mundial, aunque carecen de un mandato en derecho internacional. La diferencia de poder político-económico e incluso de capacidad técnica en el proceso de negociación crea una asimetría muy marcada en perjuicio de los países más pequeños y/o de menor desarrollo relativo. Esto hace que para estas economías el proceso de negociación se asemeje más a un proceso de adhesión.

Por otra parte, el proceso de negociación se ha desarrollado con activa presencia de las empresas, en especial, las globales más avanzadas y con mayor poder de mercado. Si bien esto es natural e incluso beneficioso en la formulación de políticas públicas (por ejemplo, en la liberación de comercio exterior o en la regulación de la actividad económica, etc.), en el ámbito de la tributación se verifica una clara oposición de intereses entre los contribuyentes y el Estado receptor de los impuestos.

Adicionalmente, a diferencia de las reformas de política comercial o financiero-monetaria, no existe un período transitorio tras la adhesión, sino que el cumplimiento de lo acordado debe realizarse inmediatamente y sin posibilidades de flexibilización por otros instrumentos (como el tipo de cambio o la tasa de interés en las políticas comercial y de crédito). Por ejemplo, en contratos específicos firmados entre empresas y el Estado, las jurisdicciones receptoras de inversiones han comprometido una serie de beneficios para atraer dichas inversiones. Sin embargo, y como consecuencia del RIR del Pilar 2, estas renuncias fiscales quedarán sin efecto, e incluso existe la posibilidad de que el pago del impuesto mínimo termine en las arcas del país de residencia del inversionista si el país receptor de la inversión no estableciera un IMCN. Por último, los cambios en la imposición a la renta internacional, al igual que ocurrió con el exitoso desarrollo de la transparencia fiscal y el intercambio de información, no son avances lineales: el FG pasó de ser una estructura reducida en 2009 a una organización de 163 miembros en la actualidad, y el IS pasará de ser una política doméstica esencialmente descoordinada a regirse por convenios internacionales de carácter multilateral. Esta progresión refleja los compromisos políticos y se traduce en un proceso del tipo *learning by doing* en materia técnico-tributaria.

## Complementar la fiscalidad y la regulación para la economía del conocimiento

En el ámbito de la gestión pública, los acuerdos tributarios podrían complementarse con cambios en la regulación que fomenten la inversión y la innovación en modelos de negocio de la economía digital, pero que *aseguren los derechos del consumidor y la defensa de la competencia*. La mezcla de regulación y tributación han sido eficaces en períodos de rápidos cambios tecnológicos, como se verifica desde finales del siglo XIX. Sin embargo,

estas mejoras en los sistemas regulatorios, que suelen ser muy débiles en los países en desarrollo, también podrían retrasarse si se acuerdan arreglos tributarios internacionales difíciles de renegociar y que acarrearán importantes consecuencias presupuestales. Por ello, es fundamental considerar la necesidad de que la combinación de regulación y tributación tienda a optimizar la eficiencia económica y la dimensión de coordinación internacional para un desarrollo productivo y equitativo. En definitiva, en términos económicos, que se proteja la libre competencia y que los tratamientos tributarios desiguales no favorezcan la concentración del poder de mercado.

Adicionalmente, cabe destacar dos cuestiones relevantes: la debilidad del Estado (dependencia financiera, limitaciones de capacidad técnica, etc.) y el proceso político (riesgo de captura del regulador). Este nuevo modelo tributario global abarca la economía del conocimiento, en particular la informática, con sus componentes fundamentales, desde las redes sociales hasta los *wearables* (que informan sobre el estado fisiológico), pasando por el Internet de las cosas y la biotecnología, que afectarán la conducta de los individuos desde su más profunda intimidad hasta su propia salud. En breve, esta regulación no se refiere a un bien como el combustible o el fluido eléctrico, o a un servicio como el transporte público o la banca: el elemento central es el propio ser humano.

## Posibles acciones de mejora

Aunque el proceso aparece cerrado, salvo escasísimas cuestiones que van a resolverse durante 2022, y no se anticipa ningún proceso de negociación para el futuro, esto no implica que los países en desarrollo se olviden de sus intereses. En tal sentido, se puede proponer una agenda de políticas como la que se detalla a continuación.

### Respecto del Pilar 1

1. Es necesario completar el sistema unitario (gravar a la EMN como un sujeto pasivo único) para que tenga dos dimensiones. En primer lugar, sería deseable modificar la base de reparto de manera de hacerla más equitativa entre países y de incrementar la porción de superbeneficios que se reparten mediante *el criterio de ventas en destino*. *No obstante, es difícil que este debate se reabra a corto plazo, toda vez que quedó cerrado en octubre de 2021.*
2. En segundo lugar, y como necesidad técnica para completar el diseño del Pilar 1, el ámbito de aplicación no debe limitarse a *grupos empresariales mayores a €20.000 millones*, debido a que esto genera una zona de exención que beneficia a las grandes EMN sin una lógica política diferente de la defensa de los intereses de los países donde residen. Una posibilidad sería recuperar para ese rango de ingresos la aplicación del ISDSD para las firmas que se encuentren por debajo del rango citado (€20.000 millones), pero el acuerdo de octubre de 2021 también ha cerrado esa opción, salvo por la anunciada reducción del umbral a la mitad en siete años. Los países en desarrollo tendrán que valorar la oportunidad de permanecer en el acuerdo o

bien volver a las medidas unilaterales tipo ISDSD. A estos efectos, será clave monitorizar durante los próximos años la recaudación por ISDSD de los países no alineados, las presiones políticas que recibirán (como medidas de retorsión comercial) y también la respuesta conductista de las grandes multinacionales.

## En relación con el Pilar 2

3. La STTR permite a los países de menores ingresos elevar hasta el 9% la tasa de retención negociada en tratados tributarios para determinadas rentas puras de capital (intereses, regalías y similares) entre partes relacionadas. Dado que la tasa del IMG es del 15%, de nuevo surge un arbitraje. Si bien este puede ser complejo, ya que abarca otras jurisdicciones e incluso otras entidades (en especial entidades financieras) donde el grupo multinacional no tenga el 80% de la propiedad, las empresas pueden utilizar esta laguna, vacío o *loophole* para eludir impuestos.
4. Aunque los países revisen sus políticas de incentivos fiscales a futuro, queda por resolver el problema de los derechos adquiridos. Cabría establecer un mecanismo de transición para los incentivos que, en la situación sobrevenida de existir un IMG, no habrían sido concedidos o lo habrían sido de modo diferente. Tal es el caso de las vacaciones fiscales (*tax holidays*), las zonas francas o especiales, los contratos de estabilidad y algunos otorgados a zonas geográficas o ciertos sectores que incluyan reducciones significativas en el impuesto. La falta de período transitorio plantea la urgencia de estos cambios en un plazo tan corto como 2023, y es complejo porque algunas inversiones realizadas comprenden importantes activos tangibles que son irreversibles y que solo tienen valor si producen (Shaanan, 2005). El instrumento multilateral previsto para ajustar los tratados tributarios bilaterales y que afecta a ciertas rentas pasivas de capital (STTR) podría servir de vehículo para un régimen transitorio que permita ajustar los incentivos existentes a la aplicación sobrevenida del impuesto mínimo del Pilar 2. Una solución sería lograr un arreglo entre los dos fiscos, destino y residencia, y el grupo económico en cuestión.<sup>140</sup> Dentro de las opciones para la transición vale citar las siguientes:
  - i. Que por un período se requiera que los países de residencia renuncien a la facultad (*tax sparing*) de cobrar el IMG. Las condiciones para ejercer esta opción y la duración deberían ser claramente determinadas y uniformes, y posiblemente decrecientes, para no tergiversar el espíritu internacional del impuesto.
  - ii. Permitir la aplicación del IMG de forma paulatina creciente, con la posible inclusión de un período de gracia.
5. Además, debería evaluarse la conveniencia de introducir *un impuesto de renta mínimo nacional* “cualificado”, de acuerdo con el diseño del Pilar 2 (véase el capítulo 5: “Impuesto Mínimo Complementario Nacional en la fuente”), para evitar de esta forma ceder recaudación a terceras jurisdicciones.

<sup>140</sup> Se debe reconocer que la complejidad de estos arreglos es significativa al ampliar el número de países. Por ejemplo, en el caso de *joint-ventures* con empresas residentes de varios países y que actúan en diferentes jurisdicciones.

## Medidas administrativas y de transparencia fiscal

6. Se debe impulsar la utilización de la Factura Electrónica Internacional (FEI) para *toda* transacción transfronteriza (bienes, servicios, intangibles, financiamiento, etc.) que incluya la participación de ambas administraciones y las (dos) partes interesadas de cada jurisdicción (Barreix y Zambrano, 2018). Tanto en el Pilar 1, en la prevista fijación de los márgenes de distribución y comercialización, como en el establecimiento del IMG en el Pilar 2, existe un reconocimiento tácito de la debilidad de los instrumentos desarrollados más difundidos por el ámbito académico y las entidades multilaterales (precios de transferencia, normas antielusión, regla de subcapitalización, determinación de actividad sustantiva, etc.) para combatir estrategias de planificación tributaria agresiva, las cuales no siempre son sofisticadas. Es claro que además de las positivas liberalizaciones comerciales y financieras, la economía del conocimiento, en especial, ha desarrollado instrumentos como los intangibles y la digitalización, con impacto económico sin establecimiento en la jurisdicción, lo cual favorece el arbitraje tributario. En definitiva, la colaboración de los fiscos y la aplicación de la FEI, que es fruto natural del avance tecnológico, favorecen el control del traslado de beneficios. Es justo reconocer que la gestión de los datos (de la FEI) es fundamental, y los países en desarrollo adolecen de carencias en la materia, pero sin el conocimiento de las operaciones es casi imposible el control fiscal y la transparencia. Esto pondría no solo en pie de igualdad a países pequeños y/o en desarrollo con los grandes conglomerados regionales o globales sino también a estos últimos con respecto a las empresas locales de menor porte. En definitiva, sin cooperación no hay transparencia y sin transparencia no puede haber control.
7. Las reformas acordadas del IS se asocian a riesgos que aún no se conocen y otros sobre los cuales la AT nacional no tiene jurisdicción ni capacidad de detección. Esto plantea la necesidad de fortalecer la coordinación internacional para hacer frente a estos nuevos riesgos surgidos de la adopción de los pilares y de las medidas unilaterales introducidas por los que decidan implementarlas. En definitiva, se requiere un tratamiento integral<sup>141</sup> del riesgo, por lo que se justifica un marco institucional de tratamiento transparente de la información, que centralice y facilite el acceso a jurisdicciones involucradas.
8. Impulsar la aplicación del último beneficiario (final) de la propiedad (UBO) con criterio de intercambio de información entre jurisdicciones (Foro Global-BID, 2021; GAFI, 2021), incluidos fideicomisos y estructuras jurídicas similares.<sup>142</sup> Es decir, establecer la comunicación con todos los países que formen parte de la cadena de propiedad de los diferentes agentes que intervienen en la misma. Una segunda posible etapa consistiría en una aplicación pública para empresas y cualquier otra forma jurídica con activos y ventas globales superiores a un determinado monto.

<sup>141</sup> Para un tratamiento integral del riesgo, véase CIAT, SII y FMI (2020).

<sup>142</sup> Para estos, recomendamos que las legislaciones nacionales apliquen tratamientos transparentes (*pass through* del tipo de las legislaciones de Francia y España), sin los cuales no es posible esta opción.

9. Adicionalmente, con respecto a los IPPP, en la actualidad estos son compartidos exclusivamente entre la AT del país de la UPE y la AT de la jurisdicción en cuestión (donde opera el grupo EMN). De forma similar a lo propuesto en el párrafo anterior respecto del UBO, deberían compartirse los IPPP con todas las jurisdicciones donde la EMN tenga actividad económica, cuente o no con una filial o una EP.

# Bibliografía

- Aslam, A. y M. Delgado Coelho. 2021. A Firm Lower Bound: Characteristics and Impact of Corporate Minimum Taxation. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/06/08/A-Firm-Lower-Bound-Characteristics-and-Impact-of-Corporate-Minimum-Taxation-49886>.
- ATAF (African Tax Administration Forum). 2020. *Suggested Approach to Drafting Digital Services Tax Legislation*. Pretoria: ATAF. Disponible en: [https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document\\_id=79&\\_ga=2.160904893.1492085520.1622422054-727228605.1622422054](https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=79&_ga=2.160904893.1492085520.1622422054-727228605.1622422054).
- Avi-Yonah, R. 2021. The New International Tax Regime. University of Michigan Public Law Research Paper No. 21-031. Michigan, MI: University of Michigan. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3939442](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939442).
- Barake, M., N. Neef, P. Chouc y G. Zucman. 2021a. Collecting the tax deficit of multinational companies: simulations for the European Union. París: EU Tax Observatory.
- . 2021b. Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country-By-Country Estimates. Nota No. 2. París: EU Tax Observatory.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2010. Breve historia del impuesto sobre la renta. Documento 9/10. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España. Disponible en: [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos\\_trabajo/2010\\_09.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2010_09.pdf).
- Barreix, A. y R. Zambrano (eds.). 2018. *La Factura Electrónica en América Latina*. Washington, D.C. y Ciudad de Panamá: BID y CIAT.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)-CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2019. La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (Base de datos). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe-base-de-datos>.
- Brauner, Y. 2013. The Future of Tax Incentives for Developing Countries. En: Y. Brauner y M. Stewart (eds.), *Tax Law and Development*, 25. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Cebreiro-Gómez, A., C. Clavey, M. Estevao, J. Leigh-Pemberton y B. Stewart. 2022. *Digital Services Tax: Country Practice and Technical Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/programs/the-global-tax-program/knowledge-center>.
- CIAT, SII (Servicio de impuestos internos) y FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020. *Manual sobre Gestión de Riesgos de Incumplimiento para Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá: CIAT. Disponible en: [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2020\\_Manual-gestion-riesgos\\_CIAT-SII-FMI.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2020_Manual-gestion-riesgos_CIAT-SII-FMI.pdf).
- Coates, W. H. 1924. League of Nations Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee by Professors Bruins, Einaudi, Seligman, and Sir Josiah Stamp. *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 87(1) (enero): 99-102.
- Crivelli, E., R. de Mooij y M. Keen. 2015. Base Erosion, Profit Sharing in Developing Countries. Documento de políticas del Fondo Monetario Internacional WP/15/118. Washington, D.C.: FMI.
- Devereux, M., J. Vella y H. Wardell-Burrows. 2022. *Pillar 2: Rule Order, Incentives, and Tax Competition*. Oxford: University of Oxford.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2019. Corporate Taxation in the Global Economy. Documento de políticas. Washington, D.C.: FMI.
- FMI, OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Naciones Unidas y Banco Mundial. 2015. *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*. Washington, D.C.: FMI.
- Foro Global-BID. 2021. *Building effective beneficial ownership frameworks: A joint Global Forum and IDB Toolkit*. Washington, D.C.: Foro Global-BID. Disponible en: [https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/effective-beneficial-ownership-frameworks-toolkit\\_en.pdf](https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/effective-beneficial-ownership-frameworks-toolkit_en.pdf).
- G24. 2021. Comments of the G-241 on the Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy agreed by 134 jurisdictions of the Inclusive Framework on the 1st of July 2021. Disponible en: <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2021/09/Comments-of-the-G24-on-the-IF-July-Statement.pdf>.
- GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional). 2021. Financial Action Task Force. 40 recommendations. París: GAFI. Disponible en: <https://www.cfatf-gafic.org/documents/fatf-40r>.
- Garcimartín C., J. Roca y K. Díaz. 2021. Recaudación potencial del IVA en la economía digital en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Washington, D.C.: BID. (En edición.)
- González de Frutos, U. 2021. Fiscalidad internacional en América Latina y el Caribe: Resultados de una encuesta cualitativa, 14 de junio. [Texto de blog]. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/fiscalidad-internacional-en-america-latina-y-el-caribe-resultados-de-una-encuesta-cualitativa/>.
- Graetz, M. 2001. The David R. Tillinghast Lecture Taxing International Income: Inadequate Principles, Outdated Concepts, and Unsatisfactory Policies. *Tax Law Review*, 54.



- Hebous, S. y M. Keen. 2021. *Should low tax countries learn to love a minimum tax rate?* Oxford: Universidad de Oxford.
- Joratt, M. 2020. Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital. Nota técnica IDB-TN-1939. Washington, D.C.: BID.
- KPMG. 2021. *Taxation of the digitalized economy. Developments summary*. Delaware, DE: KPMG. Disponible en: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>.
- Kudrle, R. 2005. U.S. Defection from the OECD “Harmful Tax Competition” Project: Rhetoric and Reality. Ridgway Working Group on Challenges to U.S. Foreign and Military Policy. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/21934/Kudrle.pdf>.
- Liga de las Naciones. 1923. *Report on Double Taxation submitted to the Financial Committee by the Experts on Double Taxation*. Ginebra: Liga de las Naciones. Disponible en: <https://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=law/xml-main-texts/brulegi.xml;chunk.id=item-1;toc.depth=1;toc.id=item-1;database=;collection=;brand=default>.
- . 1927. *Report on Double Taxation and Tax Evasion presented by the Committee of Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion*. Ginebra: Liga de las Naciones. Disponible en: <https://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=law/xml-main-texts/brulegi.xml;chunk.id=item-3;toc.depth=1;toc.id=item-3;database=;collection=;brand=default>.
- Morales, T. 2022. The Spanish minimum 15% CIT rate: at the vanguard of the OECD/IF or in breach of a global agreement? [Texto de blog]. Disponible en: <https://www.europeantax.blog/post/102hffj/the-spanish-minimum-15-cit-rate-at-the-vanguard-of-the-oecd-if-tax-reform-or-in>.
- Mosquera Valderrama, I. 2020. Regulatory Framework for Tax Incentives in Developing Countries After BEPS Action 5. *Intertax*, 48(4): 446-459. Disponible en: <https://globtaxgov weblog.leidenuniv.nl/files/2019/11/Regulatory-framework-for-tax-incentives-in-developing-countries-.pdf>.
- Naciones Unidas. 2015. *United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/financing/document/united-nations-handbook-selected-issues-protecting-tax-base-developing-countries>.
- . 2017a. Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: UN Model\_2017.pdf.
- . 2017b. *United Nations Practical Portfolio Protecting the Tax Base of Developing Countries against Base Erosion: Income from Services*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/financing/document/protecting-tax-base-developing-countries-against-base-erosion-income-services>.
- . 2017c. *United Nations Practical Portfolio Protecting the Tax Base of Developing Countries against Base-Eroding Payments: Interest and Other Financing Expenses*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-09/PP\\_Interest.pdf](https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-09/PP_Interest.pdf).

- . 2017d. *United Nations Practical Portfolio Protecting the Tax Base of Developing Countries against Base-Eroding Payments: Rent and Royalties*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas-CIAT. 2018. *Design and Assessment of Tax Incentives in Developing Countries*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives\\_eng.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_eng.pdf).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1998. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. París: OCDE.
- . 2010. *Attribution of Profits to Permanent Establishment*, 22 de julio. París: OCDE.
- . 2013a. *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. París: OCDE.
- . 2013b. *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. París: OCDE.
- . 2014. BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy, Public Discussion Draft, 24 de marzo al 14 de abril. París: OCDE.
- . 2015. *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1. Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2016. Note on Country-Specific Analysis: Italy. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/italy-cbcr-country-specific-analysis.pdf>.
- . 2017a. Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio: Versión Abreviada 2017. París: OCDE. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/modelo-de-convenio-tributario-sobre-la-renta-y-sobre-el-patrimonio-version-abreviada-2017\\_765324dd-es](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/modelo-de-convenio-tributario-sobre-la-renta-y-sobre-el-patrimonio-version-abreviada-2017_765324dd-es).
- . 2017b. Request for input on work regarding the tax challenges of the digitalized economy (by no later than 13 October 2017). París: OCDE.
- . 2017c. *Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias 2017*. París: OCDE. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/directrices-de-la-ocde-aplicables-en-materia-de-precios-de-transferencia-a-empresas-multinacionales-y-administraciones-tributarias-2017\\_9788480083980-es](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/directrices-de-la-ocde-aplicables-en-materia-de-precios-de-transferencia-a-empresas-multinacionales-y-administraciones-tributarias-2017_9788480083980-es).
- . 2017d. Note on Country-Specific Analysis: Netherlands. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/netherlands-cbcr-country-specific-analysis.pdf>.
- . 2018. *Tax Challenges Arising from Digitalisation. Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2019a. Documento para consulta pública. El Enfoque Unificado: La Propuesta del Secretariado relativa al Primer Pilar, 9 de octubre al 12 de noviembre. París: OCDE.
- . 2019b. Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy. Policy Note, As approved by the Inclusive Framework on BEPS on 23 January 2019, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.

- . 2019c. Public Consultation Document, Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy, 13 de febrero al 1 de marzo, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2019d. Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. París: OCDE.
- . 2019e. Public consultation document, Global Anti-Base Erosion Proposal (“GloBE”). Pillar Two, 8 de noviembre al 2 de diciembre. París: OCDE.
- . 2020a. Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach, to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, As approved by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on 29-30 January 2020, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2020b. Tax Challenges Arising from Digitalisation. Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2020c. Tax Challenges Arising from Digitalisation. Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2020d. Cover Statement by the Inclusive Framework on the Reports on the Blueprints of Pillar One and Pillar Two, As approved by the Inclusive Framework at its meeting on 8-9 October 2020, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2020e. Public consultation document, Reports on the Pillar One and Pillar Two Blueprints, 12 de octubre al 14 de diciembre, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2020f. *Tax Challenges Arising from Digitalisation. Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>.
- . 2020g. *Revenue Statistics in OECD Countries*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8625f8e5-en/index.html?itemId=/content/publication/8625f8e5-en>.
- . 2020h. *Revenue Statistics in Asian and Pacific Economies 2020*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d47d0ae3-en/index.html?itemId=/content/publication/d47d0ae3-en>.
- . 2020i. *Revenue Statistics in Africa*. París: OCDE. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-africa-2020\\_14e1edb1-en-fr](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-africa-2020_14e1edb1-en-fr).
- . 2021a. *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, 1 de julio, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
- . 2021b. *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, 8 de octubre, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.

- . 2021c. *Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. París: OCDE.
  - . 2021d. *Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Statement on the Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Frequently Asked Questions*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/beps/faqs-statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.
  - . 2021e. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. París: OCDE. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2021\\_96ce5287-en-es](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2021_96ce5287-en-es).
  - . 2021f. *Evaluación Del Impacto*. Reuniones Divulgativas Regionales, septiembre. Presentación Power Point. París: OCDE.
  - . 2021g. *Corporate Tax Statistics*. 3.ra edición. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-database.htm>.
  - . 2021h. *Important disclaimer regarding the limitations of the Country-by-Country report statistics*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/anonymised-and-aggregated-cbcr-statistics-disclaimer.pdf>.
  - . 2022. *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-20769717.htm>.
- OCDE, Banco Mundial, CIAT y BID. 2021. *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe*. París: OCDE.
- OMC (Organización Mundial de Comercio). 2018. *World Trade Report. The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce*. Ginebra: OMC.
- Palmisano, S. J. 2006. The Globally Integrated Enterprise. *Foreign Affairs*. Vol. 85(3) (mayo-junio).
- Peragon, L. 2022. *Impacto de las Normas del Pilar 2 del Marco Inclusivo de BEPS en America Latina y el Caribe*. Washington, D.C. (Documento mimeografiado.)
- Readhead, A., T. Lassourd y T. Mann. 2021. The end of tax incentives: how will a global minimum tax affect tax incentives regimes in developing countries? *Investment Treaty News*, 24 de junio. Disponible en: <https://www.iisd.org/itn/en/2021/10/07/the-end-of-tax-incentives-how-will-a-global-minimum-tax-affect-tax-incentives-regimes-in-developing-countries-alexandra-readhead-thomas-lassourd-howard-mann/>.
- Riccardi, A. 2021. Implementing a (global?) minimum corporate income tax: an assessment of the so-called “Pillar Two” from the perspective of developing countries. *Nordic Journal on Law and Society*, Vol. 4(1): 1-38ISSN (online). Disponible en: <https://journals.ub.umu.se/index.php/njolas/article/view/188/168>.
- Ross, J. 2021. The Biggest Companies in the World in 2021. *Visual Capitalist*, 10 de junio.
- Schwab, K. 2016. *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Editorial Debate.
- Shaanan, J. 2005. Investment, irreversibility, and options: An empirical framework. *Review of Financial Economics*, Vol. 14(3-4): 241-254.

- Tax Foundation. 2021. *What European OECD Countries Are Doing About Digital Services Taxes*, 25 de marzo. Washington, D.C.: Tax Foundation.
- USTR (United States Trade Representative Office). 2021a. *Section 301. Digital Services Taxes*. Washington, D.C.: USTR. Disponible en: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes>.
- . 2021b. USTR Welcomes Agreement with Austria, France, Italy, Spain, and the United Kingdom on Digital Services Taxes, 21 de octubre. Washington, D.C.: USTR. Disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/ustr-welcomes-agreement-austria-france-italy-spain-and-united-kingdom-digital-services-taxes>.
- . 2021c. U.S., Turkey agrees on terms to end digital services tax, trade retaliation-Treasury, 22 de noviembre. Washington, D.C.: USTR. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/us-turkey-agree-terms-end-digital-services-tax-trade-retaliation-treasury-2021-11-22/>.
- . 2021d. USTR Welcomes Agreement with India on Digital Services Taxes, 24 de noviembre. Washington, D.C.: USTR. Disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/november/ustr-welcomes-agreement-india-digital-services-taxes>.
- Zucman, G. 2014. Taxing across borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28(4).



# Anexo: Casos prácticos

## Caso Pilar 1

### Datos de XX

“XX” es una EMN cuya casa matriz última “RCo” es residente en la jurisdicción R. XX no realiza actividad extractiva ni financiera.

La EMN XX se conforma por un entramado de sociedades, residentes en distintas jurisdicciones, cada una de las cuales contribuye a la rentabilidad del grupo a partir de la realización de diversas funciones, la utilización de ciertos activos y la asunción de determinados riesgos. Algunas de estas sociedades realizan parte de su actividad en otras jurisdicciones, en algunas de las cuales configuran un EP.

La facturación anual del grupo asciende a €30.000 millones.

Su rentabilidad (BAI/Ingresos) es del 15%, es decir, €4.500 millones. Dicha cifra refleja la ganancia antes de impuestos según los estados financieros consolidados de XX, la cual, por meras razones de simplificación, se asume que se alinea a los criterios fiscales.

Los bienes/servicios producidos por XX son “utilizados o consumidos” en cinco jurisdicciones, a saber: M1, M2, M3, M4, M5, en adelante, “jurisdicciones de mercado (finales)”.

Adicionalmente, se sabe que:

- En M1 y M2, XX cuenta con entidades/EP que realizan funciones de comercialización y distribución de alto riesgo (*full-fledged distributors*).
- En M3 y M4, XX no cuenta con filiales residentes ni EP.
- En M5, XX cuenta con una filial/EP que realiza funciones de comercialización y distribución de bajo riesgo.

Los ingresos anuales obtenidos en M1, M2, M3, M4 y M5 son los siguientes:

Se sabe que M4 tiene un PIB de €35.000 millones.

Jurisdicción de mercado	Ingresos anuales obtenidos en cada una (millones de euros)
M1	10.000
M2	5.000
M3	6.000,5
M4	0,5
M5	8.999
Ingresos globales anuales	30.000

Sobre la base del nivel de facturación anual y el índice de rentabilidad, XX es una EMN comprendida dentro del ámbito de aplicación del “Monto A”.

En efecto, la facturación anual del grupo (€30.000 millones) supera los €20.000 millones, y la rentabilidad (15% ~ €4.500 millones) supera el 10% sobre la cifra de ventas. Por lo tanto, corresponde calcular el Monto A.

### Cálculo del Monto A y su asignación a las jurisdicciones de mercado

Pasos por seguir:

1. *Determinación del BAI ajustado del grupo multinacional.*  
El retorno de XX es de €4.500 millones (15% \* €30.000 millones).
2. *Cálculo (formulario) del beneficio residual del grupo multinacional.*  
Habiéndose definido que la ganancia por encima del 10% de la cifra de ventas es “ganancia residual”, en el caso de XX, la ganancia residual asciende a €1.500 millones.  

$$\text{Ganancia no residual} = 10\% * €30.000 \text{ millones} = €3.000 \text{ millones}$$

$$\text{Ganancia residual} = €4.500 \text{ millones} - €3.000 \text{ millones} = \mathbf{€1.500 \text{ millones}}$$
3. *Cálculo (formulario) de la ganancia residual del grupo multinacional atribuible a las jurisdicciones de mercado.*  
Habiéndose definido que el Monto A ha de ser el 25% de la ganancia residual, en el caso de XX, el Monto A ascenderá a **€375 millones** (25% \* €1.500 millones).
4. *Distribución (formulario) de la ganancia residual atribuible a las jurisdicciones de mercado entre aquellas elegibles.*

La porción de ganancia residual antes determinada (€375 millones) será asignada a las jurisdicciones de mercado “elegibles” a partir de una fórmula basada en los ingresos obtenidos en cada una de estas jurisdicciones a efectos de que estas puedan ejercer derechos de imposición sobre el monto de ganancia asignada.

Las jurisdicciones de mercado elegibles son aquellas en las que ha de verificarse el test de umbral mínimo. En tal sentido, dicho umbral se ha fijado en una cifra de negocios anual en la jurisdicción de mercado de al menos €1 millón. Para aquellas jurisdicciones con un PIB menor a €40.000 millones, dicha cifra se ha dispuesto en €250.000. En el caso previsto, en todas las jurisdicciones de mercado se verifica el umbral requerido: mientras que los ingresos obtenidos en M1, M2, M3 y M5 superan el millón de euros, en



M4, los ingresos superan el umbral de €250.000 requerido para países con un PIB menor a €40.000 millones (el PIB de M4 es de €35.000 millones).

La asignación del Monto A entre las jurisdicciones de mercado M ha de ser la siguiente:

Jurisdicción de mercado	Ingresos en la jurisdicción de mercado (millones de euros)	Monto A asignable a la jurisdicción de mercado (millones de euros)	Cálculo
M1	10.000	125	$(10.000/30.000) * 375$
M2	5.000	62,5	$(5.000/30.000) * 375$
M3	6.000,5	75,00625	$(6.000,5/30.000) * 375$
M4	0,5	0,00625	$(0,5/30.000) * 375$
M5	8.999	112,48750	$(8.999/30.000) * 375$
Totales	30.000	375	

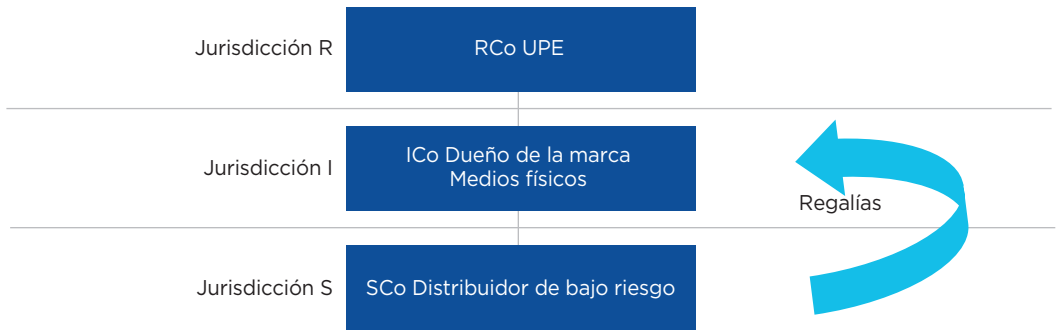
No obstante, en el caso de M1 y M2 hay que evaluar si corresponde o no la limitación en la asignación en virtud del llamado “puerto seguro por actividades de comercialización y marketing”. En efecto, se sabe que en dichas jurisdicciones el grupo cuenta con filiales/EP que desempeñan funciones de comercialización y distribución de alto riesgo y, por lo tanto, en virtud de las reglas de precios de transferencia, dichas entidades serían ya centros de atribución de beneficios residuales. Al comparar los beneficios (rutinarios y residuales) asignados en virtud de las reglas de precios de transferencia con el “puerto seguro”, el Monto A asignable a las jurisdicciones M1 y M2 podrá ser el que figura en la tabla, una porción del mismo o cero.

Una vez determinado el Monto A asignable a cada jurisdicción de mercado y tras haber considerado la eventual aplicación del puerto seguro, el *impuesto que se deberá pagar* en cada una de ellas ha de calcularse aplicando *la tasa de impuesto prevista por la legislación local sobre la porción del Monto A finalmente asignada*.

Caso Pilar 2

Datos de XX

“XX” es una EMN estructurada de la siguiente forma:



## Jurisdicción S

Se sabe que:

- La facturación global anual de XX supera los €750 millones.
- XX no opera en el negocio de transporte internacional marítimo o aéreo.
- RCo es la entidad matriz última residente en la Jurisdicción R. Dicha jurisdicción ha adherido al Pilar 2 (RIR, SOR, UTPR y STTR).
- ICo es una matriz intermedia residente en la Jurisdicción I, y la propietaria legal de la marca de XX. Asimismo, ICo realiza actividades de I+D relativas a dicha marca, y para ello cuenta con medios físicos (materiales y humanos) localizables en la Jurisdicción I. Si bien la tasa de imposición a la renta corporativa en ICo asciende al 25%, las regalías pagas desde el exterior no se encuentran gravadas (esto puede ser, por ejemplo, porque rijan el principio de renta territorial, o porque exista un régimen preferencial). Los ingresos (por regalías) de ICo ascienden a 100 y los egresos, a 20, con una ganancia de 80.
- SCo es un distribuidor de bajo riesgo residente en la Jurisdicción S que paga regalías (100) a ICo. La legislación local prevé un impuesto del 10% sobre las regalías pagadas al exterior. Dicha jurisdicción ha adherido al Pilar 2 (RIR, SOR, UTPR y STTR).
- Existe un CDI vigente entre la Jurisdicción I y la Jurisdicción S. En materia de regalías, el CDI asigna derechos de imposición a la jurisdicción de residencia del percceptor de la renta, así como a la jurisdicción desde la cual se pagan las mismas, aunque en este último caso, la imposición no podrá superar el 5% del monto bruto pagado.

### Aplicación del STTR sobre las regalías pagadas por SCo a ICo

*CDI sin STTR aplicable.* Las regalías pagadas por SCo a ICo se encontrarían sujetas a un 5% de imposición, producto del ejercicio de potestad tributaria (limitado) en la Jurisdicción S. La Jurisdicción ICo, si bien detenta derechos de imposición (no limitados) sobre las regalías, no los ejerce.

*CDI con STTR.* Las regalías pagadas por SCo a ICo se encontrarían sujetas a un 9% de imposición, producto del ejercicio de potestad tributaria en la Jurisdicción S. En efecto, si bien el CDI prevé una limitación a la imposición en la jurisdicción desde la cual las regalías se pagan, dicha limitación se encuentra condicionada a que la renta quede sujeta a gravamen en al menos un 9%. Dado que I no ejerce derechos de imposición sobre dichas rentas, S podrá ejercer sus derechos de imposición hasta alcanzar el 9%, nivel mínimo de imposición fijado a efectos de la aplicación de la STTR.

### Aplicación de las Reglas GloBE

Luego de la aplicación de la STTR (regla que, según se ha visto, opera a nivel convenido y, en primer lugar, con ciertas limitaciones), las regalías percibidas por ICo quedan sujetas a una imposición del 9% en la Jurisdicción S.

Ahora bien, la tasa de imposición efectiva de la Jurisdicción I debe calcularse de la siguiente forma:

$$\text{TIE} = \text{Impuestos comprendidos} / \text{Base imponible}$$

$$\text{TIE(I)} = 9 / (100 - 20) = 0,1125 \text{ (11,25\%)}$$

Dicho gravamen es menor al impuesto mínimo del 15% fijado globalmente; por lo tanto, ello dispara las Reglas GloBE y en forma prioritaria la RIR vigente en la jurisdicción R. En tal sentido, la tasa diferencial del 3,75% ha de beneficiar a la jurisdicción R. No obstante, debe tenerse en cuenta que en I existen medios materiales y humanos y, por lo tanto, será aplicable la exclusión por sustancia prevista bajo el Pilar 2 al momento de determinar el impuesto adicional para ser capturado. Supóngase que la exclusión de sustancia asciende a 5. De ser así, el impuesto adicional será de 2,8125. De no haberse previsto la exclusión de sustancia, el impuesto adicional ascendería a 3.

$$\text{Impuesto adicional con exclusión de sustancia} = (80 - 5) * 3,75\% = 2,8125$$

Si R no hubiese adoptado las Reglas GloBE, entonces, se dispararía la UTPR vigente en S. En tal caso, S será quien se beneficie del impuesto adicional correspondiente.

Ahora bien, supóngase la misma estructura, pero la existencia de una segunda filial en la Jurisdicción I que obtiene rentas por 100, las cuales se gravan a la tasa nominal del 25%.

En este caso, la TIE de la Jurisdicción I ha de ser:

$$\text{TIE(I)} = (9+25)/(80+100) = 0,18888 \text{ (18,88\%)}$$

De ser este el caso, no serían de aplicación las Reglas GloBE.





