



DOCUMENTO DE POLÍTICA DEL FMI

TRIBUTACIÓN INTERNACIONAL DE EMPRESAS

Marzo de 2019

El personal técnico del FMI prepara regularmente documentos en los que propone nuevas políticas que la institución podría adoptar, examina las reformas que esta podría implementar o revisa las políticas y operaciones que esta lleva a cabo actualmente. En este contexto, se han publicado los siguientes documentos adjuntos:

- Un **comunicado de prensa** en el que se resumen las opiniones del Directorio Ejecutivo expresadas durante sus deliberaciones del informe del personal técnico el 21 de febrero de 2019.
- El **informe del personal técnico**, preparado por un equipo de funcionarios del FMI y concluido el 22 de enero de 2019, basado en el informe final presentado al Directorio Ejecutivo para su consideración el 21 de febrero de 2019.

La política de transparencia del FMI permite la supresión de información que sea considerada confidencial frente al mercado y la divulgación anticipada de las intenciones de las autoridades en materia de política en los informes del personal publicados y en otros documentos.

Para solicitar copias electrónicas de los documentos
sobre políticas del FMI, diríjase a
<http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>

Fondo Monetario Internacional
Washington



INTERNATIONAL MONETARY FUND



Comunicado de Prensa No. 19/69
PARA SU PUBLICACIÓN INMEDIATA
10 de marzo de 2019

Fondo Monetario Internacional
Washington, DC 20431, EE.UU.

El Directorio Ejecutivo del FMI examina la tributación de las empresas en la economía mundial

El 20 de febrero de 2019, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) examinó un documento que presenta la situación actual de la tributación internacional de los ingresos de las empresas, analiza opciones propuestas para el futuro, incluidas varias que están estudiando los foros internacionales, y evalúa la contribución del FMI a los debates y los procesos en marcha.

El FMI no es un órgano normativo en este ámbito. Se están debatiendo intensamente posibles modificaciones al sistema tributario internacional dentro del Marco Inclusivo de la OCDE sobre erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por su sigla en inglés), y este documento pretende complementar esa labor, ya que su amplia variedad de miembros, su mandato, sus conocimientos y su labor de fortalecimiento de las capacidades le permiten al FMI realizar una contribución clara.

El documento se basa en un análisis del FMI (2014) que hacía hincapié en la crítica importancia macroeconómica de la fiscalidad internacional de las empresas, la importancia de los efectos de contagio transfronterizos a la hora de analizar la reforma de la fiscalidad de las empresas y la particular vulnerabilidad de los países de bajos ingresos al traslado de beneficios. El estudio evaluado [hoy] es una continuación de esos temas. Contiene una actualización de lo logrado, enumera los retos restantes y presenta a vuelo de pájaro los principales aspectos e implicaciones económicas de otros regímenes, algunos de los cuales se encuentran actualmente en estudio. Por último, hace énfasis en la importancia de una cooperación plenamente incluyente en este ámbito y presenta reflexiones sobre el apoyo que el FMI puede brindar en este contexto.

El documento deja constancia del considerable progreso realizado desde la evaluación del análisis anterior, incluido el proyecto BEPS del G20 y la OCDE y la expansión del órgano de la OCDE dedicado a forjar consenso en torno a estas cuestiones y que abarca más de 125 países en el nuevo Marco Inclusivo. Sin embargo, también señala que persisten las dificultades porque sigue habiendo oportunidades de traslado de los beneficios y que las

inquietudes en torno a la competencia tributaria y, a nivel más fundamental, la asignación de derechos de tributación entre los países constituye la base de gran parte de las conversaciones dentro del Marco Inclusivo.

El documento no avala ninguna propuesta concreta para la reforma de la fiscalidad internacional. Reconoce que las opiniones son muy diversas. Lo que el documento hace es enumerar y analizar criterios que podrían servir para evaluar las alternativas —prestando especial atención a las circunstancias de los países en desarrollo— y presentar algunos análisis empíricos que sirvan de respaldo a las deliberaciones. Hace hincapié en que los detalles importan, al igual que la ponderación relativa asignada a los diversos criterios.

El documento resalta la necesidad de mantener y promover los avances logrados en los últimos años en el terreno de la cooperación internacional sobre cuestiones tributarias, que en algunos sentidos parecen estar ahora sujetos a tensiones. Aborda el respaldo que puede brindar el FMI en este contexto; por ejemplo, aprovechando el fortalecimiento de las capacidades para informar la labor normativa que dirigen otros organismos, y pone de relieve la importancia de la cooperación entre los organismos internacionales activos en este ámbito, entre otras vías mediante la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria.

Evaluación del Directorio Ejecutivo¹

Los directores ejecutivos se manifestaron complacidos con la oportunidad de hacer un balance de los últimos avances en cuanto a los aspectos internacionales de la fiscalidad de empresas y realizaron observaciones preliminares sobre las diferentes propuestas que se están barajando. Reconocieron la importancia de estos temas para todos los miembros del FMI en sus esfuerzos por recaudar ingresos de manera eficiente y equitativa y la posibilidad de significativos efectos de contagio transfronterizos.

Celebraron el avance significativo frente a la elusión de impuestos empresariales y la promoción de la cooperación multilateral, sobre todo gracias al proyecto sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios del G20 y la OCDE y al Marco Inclusivo que ha hecho extensiva la cooperación a muchos países que no pertenecen a la OCDE. Al mismo tiempo, dejaron constancia de que persisten deficiencias en los actuales regímenes de tributación internacional y que muchos países se sienten presionados a lanzar medidas unilaterales. Los directores convinieron en que queda mucho por hacer para encontrar soluciones internacionales sostenibles, aprovechando los avances realizados para garantizar la equidad, la inclusividad y un amplio consenso, aunque sus opiniones difirieron en lo que respecta al grado de las reformas necesarias y a las funciones de los órganos competentes.

¹ En el siguiente enlace consta una explicación de las expresiones utilizadas en las exposiciones sumarias: <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/qualifiers.htm>.

Como elemento importante del debate actual, los directores se manifestaron complacidos con el diálogo sobre las dificultades que la digitalización le plantea a la fiscalidad. Reconocieron que se trata de una cuestión espinosa, técnica y políticamente, y que hay una amplia divergencia de opiniones sobre la necesidad de un tratamiento especial y la forma que debería adoptar. A largo plazo, una serie de directores opinaron que no sería aconsejable ni factible concebir soluciones exclusivas para el sector. Los directores aguardan con ansias el informe definitivo de la OCDE al G20 en 2020, que podría servir de base para un enfoque concertado de cara al futuro.

Dejaron constancia de que existen otros retos que aún no se han abordado del todo. Aplaudieron el énfasis que el documento hace en el traslado de beneficios, que constituye un motivo de inquietud particular para los países en desarrollo. Asimismo, señalaron el daño que provoca la constante competencia fiscal perniciosa, incluido el riesgo de una carrera de mínimos, sin dejar de reconocer la importancia de respetar la soberanía nacional en cuestiones tributarias. Algunos directores opinaron que los beneficios de una competencia tributaria equitativa también deberían ser reconocidos.

Los directores señalaron que las opiniones sobre las bondades relativas de las distintas propuestas varían en gran medida. Recalcaron que mucho depende no solo de los detalles de cada propuesta y su implementación, sino también de la importancia relativa atribuida a los diversos criterios de evaluación. Dejando constancia de que la evaluación del personal técnico es preliminar, los directores recalcaron que debería interpretársela y comunicársela con cautela. Aunque opinaron que sería prematuro avalar una de las distintas opciones, señalaron que el diálogo es un complemento analítico útil para las deliberaciones en curso. Concretamente, muchos directores observaron las bondades de la tributación mínima frente a la elusión tributaria perniciosa y el traslado de beneficios. Los directores recalcaron que, para informar mejor el debate actual, es necesario ahondar considerablemente el análisis de las propuestas de reforma con respecto a las cuestiones jurídicas, las consecuencias prácticas, incluidos los efectos distributivos, y las implicaciones para diversos grupos de países con características parecidas o exclusivas.

Hicieron hincapié en la necesidad de un proceso incluyente para debatir la fiscalidad internacional, especialmente a la hora de analizar cuestiones fundamentales en la asignación de derechos de tributación. Muchos directores opinaron que los mecanismos de gobernanza actuales, con la OCDE como órgano central y normativo respaldado por el Marco Inclusivo, son apropiados en términos generales. Al mismo tiempo, muchos directores consideran que hay margen de mejora, entre otras cosas para realzar la representación de los países en desarrollo y de bajos ingresos en el proceso decisorios.

Los directores enfatizaron el importante papel del FMI en el ámbito de la fiscalidad internacional de las empresas, centrando la atención en su representatividad universal, perspectiva macroeconómica y conocimientos analíticos. Subrayaron en particular el valor

del asesoramiento que brinda el FMI y su extensiva labor de fortalecimiento de las capacidades, que ayuda a los países miembros a implementar prácticas óptimas sobre política y administración tributaria. Sin dejar de reconocer que el FMI no es un órgano normativo en el terreno de la fiscalidad internacional, señalaron que está en condiciones ideales para llevar a cabo análisis económicos del impacto de los posibles cambios, tanto dentro de los países como entre ellos, así como para asegurar que se tengan en cuenta debidamente sus implicaciones para los países en desarrollo. En este contexto, la mayoría de los directores propugnó un papel más activo del FMI a la hora de realizar aportes analíticos, influyendo en el debate y promoviendo una cooperación más amplia. Varios directores recalcaron que los esfuerzos por eliminar las lagunas en los datos deberían tener en cuenta temas de confidencialidad y la limitada capacidad de muchos países en desarrollo.

Los directores resaltaron la importancia de continuar la estrecha cooperación con la OCDE y otros organismos internacionales activos en este campo para que la labor del FMI siga complementando la de los demás y evitar así duplicaciones. Señalaron que la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria constituye un marco útil para aunar al FMI, la OCDE, la ONU y el Banco Mundial, y podría continuar respaldando activamente la coordinación tributaria internacional.



TRIBUTACIÓN INTERNACIONAL DE EMPRESAS

22 de enero de 2019

RESUMEN EJECUTIVO

El sistema internacional de tributación de sociedades está sometido a tensiones sin precedentes. El proyecto del G-20 y la OCDE sobre erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por su sigla en inglés) ha significado un gran paso adelante en materia de cooperación tributaria internacional, al abordar importantes puntos débiles de una estructura centenaria. No obstante, sigue habiendo vulnerabilidades. Las limitaciones del principio de la independencia mutua de las partes —con arreglo al cual las transacciones entre partes relacionadas deben tener el mismo precio que tendrían si las partes fuesen independientes— y la dependencia del concepto de presencia física del contribuyente para determinar la base jurídica para aplicar el impuesto sobre la renta han permitido que empresas aparentemente rentables paguen pocos impuestos. La cuestión de la competencia tributaria sigue, en gran medida, sin resolverse. Asimismo, persisten las dudas en torno a la asignación de derechos de imposición entre países. Además, la reciente adopción de ciertas medidas unilaterales pone en peligro la colaboración que haya podido alcanzarse.

Este documento estudia otras opciones para seguir avanzando. La apelación para tributar «allí donde se crea valor» ha demostrado no ser la base adecuada para un progreso real. Parece que existe ahora un amplio consenso para modificar de raíz las normas actuales, pero todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre cuál debe ser su forma.

Los principales problemas son cómo abordar de mejor manera tanto el traslado de beneficios como la competencia tributaria, así como garantizar el pleno reconocimiento de los intereses de los países emergentes y en desarrollo. Los países de bajo ingreso están más expuestos al traslado de beneficios y la competencia tributaria (y disponen de menos opciones para aumentar el ingreso). Además, su capacidad se ve todavía más limitada por la creciente complejidad del sistema impositivo internacional. Para ellos, es fundamental asegurar la base imponible de la inversión procedente del exterior.

Las distintas estructuras tributarias internacionales no difieren solo en cuanto a propiedades económicas, sino también en cuanto a grado de separación de las

normas actuales y a grado de cooperación requerido. Todos los modelos plantean dificultades, pero existen claras oportunidades de mejora¹:

- **Los impuestos mínimos sobre inversiones en el extranjero** pueden ofrecer una protección importante, aunque incompleta, frente al traslado de beneficios y la competencia tributaria, así como provocar efectos de contagio positivos en otras jurisdicciones (además de las jurisdicciones con regímenes de impuestos bajos). **Los impuestos mínimos sobre inversiones provenientes del extranjero** pueden resultar especialmente atractivos a los países de bajo ingreso. Estos modelos tienen la ventaja de que fácilmente permiten complementar las normas actuales, aunque hay que encontrar el equilibrio entre una fácil administración y el riesgo de que su inexactitud ponga en peligro la inversión. Además, las distorsiones persisten (p. ej., debido al traslado de la sociedad matriz) y las debilidades subyacentes del sistema se remiendan en vez de arreglarse. Si bien la imposición mínima resulta más ventajosa que los modelos actuales, no está claro que pueda ser, por sí misma, una solución sólida a largo plazo.
- Más alejados de las prácticas habituales, pero con un tratamiento más complejo de las debilidades actuales, están los modelos de **asignación de beneficios residuales** (RPA, por su sigla en inglés), que consisten, a grandes rasgos, en asignar un rendimiento normal a los países de origen y compartir el remanente con arreglo a una fórmula. Dichos modelos permiten reducir sustancialmente el traslado de beneficios, como hacen otros métodos, pero mantienen a la vez el conocido principio de la independencia mutua de las partes para los casos sencillos. De todos modos, todo depende de cómo se asignen los beneficios residuales: la competencia tributaria es más limitada cuanto mayor peso se concede a la asignación por destino de las ventas (o criterio similar), dada la relativa inmovilidad de los consumidores finales. El método de asignación de beneficios residuales prepara el terreno para un debate constructivo sobre la asignación de derechos de imposición a los beneficios internacionales de las sociedades, aunque será difícil llegar a un acuerdo sobre dicho reparto.
- Muchas de las propuestas incluyen en distinta medida la **asignación de los derechos de imposición a los países de destino**, incluidos algunos de los mecanismos de asignación de beneficios residuales. Esta es la forma más eficaz de abordar la competencia tributaria y el traslado de beneficios. Entre estos mecanismos —y lejos del debate actual de las autoridades económicas— están los **impuestos ajustados en frontera**, que combinan un tratamiento similar al del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para el comercio y un subsidio salarial. Podrían tener problemas con la Organización Mundial del Comercio porque

¹ Se presupone que los derechos de imposición primarios relacionados con recursos naturales permanecen en el país en donde están ubicados.

actualmente no se permite un ajuste en frontera que grave de forma distinta importaciones y exportaciones en el caso de los impuestos de sociedades (directos) e intensifique las dificultades de reembolso que genera el IVA. Además, su adopción unilateral podría provocar importantes efectos de contagio negativos. Aun así, siguen siendo la solución más completa a la competencia tributaria y el traslado de beneficios. En la medida en que la erosión del impuesto de sociedades se traduce en una dependencia mayor del IVA, impulsada por el deseo de mantener bajos los impuestos sobre el trabajo, el resultado estándar a falta de una reforma más deliberada podría ser una tributación implícita pero imperfecta de este tipo.

Los efectos económicos y la capacidad de administrar estos mecanismos deben ser analizados más a fondo, sobre todo en el caso de los países emergentes y en desarrollo. Incluso en las economías avanzadas, los conocimientos que se tienen sobre, por ejemplo, la naturaleza y el alcance de los beneficios residuales son limitados. Las deficiencias de los datos y estudios sobre países de bajo ingreso siguen siendo significativas.

Pueden lograrse ciertas mejoras a nivel unilateral o regional, pero para que las soluciones sean más profundas es necesario reforzar las instituciones de cooperación mundial. Es fundamental abordar los problemas particulares de los países en desarrollo, así como sacar el máximo partido de las distintas ventajas comparativas y los mandatos de las organizaciones internacionales implicadas.

Aprobado por
Vitor Gaspar y
Rhoda Weeks-Brown

Preparado por Michael Keen, Victoria Perry, Ruud de Mooij, Alexander Klemm, Christophe Waerzeggers, Cory Hillier, Kiyoshi Nakayama, Aqib Aslam, Sebastian Beer, Shafik Hebous, Kors Kool, Sébastien Leduc, Li Liu, Zayda Manatta, Dinar Prihardini y Alpa Shah. Asistencia de investigación a cargo de Victor Mylonas y Alice Park; asistencia de producción a cargo de Ana Popovich y Claudia Salgado.

ÍNDICE

Acrónimos y glosario	5
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	8
HACIENDO BALANCE	9
A. Últimas novedades.....	9
B. Principales problemas de los acuerdos actuales	12
EL DEBATE SOBRE LA DIGITALIZACIÓN.....	17
ARQUITECTURAS ALTERNATIVAS	21
A. Evaluación de sistemas tributarios internacionales alternativos.....	21
B. Modelos de imposición mínima.....	25
C. Ajuste fiscal en frontera.....	30
D. Fórmula de reparto	37
E. Distribución de beneficios residuales.....	42
F. Resumen	48
EL GOBIERNO DEL SISTEMA TRIBUTARIO INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES	50
TEMAS DE DEBATE	55
RECUADRO	
1. Variedades del impuesto sobre servicios digitales.....	17
GRÁFICOS	
1. Estimated Revenue Losses from Profit Shifting in 2013	12
2. Trends in Statutory CIT Rates.....	14
3. The Rise and Demise of the Largest Ten Companies.....	16

4. Ingresos del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas por grupo de ingresos, informe WEO, 1990-2017	24
5. Ingresos por DBCFT e IRPJ	34
6. Factores que determinan el impacto de un DBCFT en los ingresos	35
7. Efecto de la fórmula de reparto en la base tributaria	40
8. Exceso de las actuales bases del impuesto sobre la renta de personas jurídicas con respecto a la rentabilidad ordinaria.....	46

CUADROS

1. Estimated Revenue Losses from Profit Shifting for the G7.....	13
2. Resumen de enfoques generales. Suponiendo una adopción a escala mundial.....	50

APÉNDICES

I. Consulta	57
II. El marco internacional de imposición: Elementos y conceptos fundamentales.....	60
III. Medidas multilaterales: BEPS y DLEF.....	61
IV. Disposiciones internacionales de la TCJA	64
V. Traslado de beneficios: Hechos y oportunidades	66
VI. Competencia tributaria	70
VII. Evolución de la situación tributaria en algunos países en desarrollo.....	73
VIII. Impuestos sobre servicios digitales, instituidos y propuestos	76
IX. Implicaciones de las fórmulas de reparto para el ingreso fiscal	78
X. Escala y reparto de beneficios ordinarios y residuales.....	85

Acrónimos y glosario

ACE	Patrimonio neto empresarial
ALP	Principio de la independencia mutua de las partes
BEAT	Impuesto contra la erosión abusiva de la base tributaria
B2B	De empresa a empresa
B2C	De empresa a consumidor
BEPS	Erosión de la base imponible y traslado de beneficios
CbC	Declaración país por país
CDI	Convenio de doble imposición
CEN	Neutralidad de las exportaciones de capital
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
CFC	Sociedad extranjera controlada
CIN	Neutralidad de las importaciones de capital
CIT	Impuesto sobre el ingreso de sociedades
CON	Neutralidad de la propiedad del capital
DBCFT	Impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino
DBACE	Concesión tributaria para patrimonio neto/capital empresarial
DLEF	Directiva de lucha contra la elusión fiscal de la UE
IBD	Impuesto sobre beneficios desviados
ISD	Impuesto sobre servicios digitales
FA	Fórmula de reparto
FDII	Ingreso por activos intangibles derivado del extranjero
FG	Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información a efectos fiscales
GAF	Grupo de acción financiera
GILTI	Norma de tributación mínima a ingresos de intangibles de fuentes extranjeras
IAI	Intercambio automático de información
IED	Inversión extranjera directa
LIC	País de bajo ingreso
LOB	Limitación de beneficios
MLI	Convenio Multilateral para adoptar las medidas de prevención de BEPS (el 'Instrumento Multilateral)
MNE	Empresa multinacional
NGLE	Norma general de lucha contra la elusión
OSC	Organización de sociedad civil
OIT	Transferencias indirectas transnacionales
País destino	País donde el comprador está localizado (país de mercado)
País mercado	País donde el comprador está localizado (igual que país destino)
País de origen	La jurisdicción donde la producción de bienes y servicios ocurren

País de residencia	Para una empresa (en general, la ubicación de las funciones administrativas; a veces, el lugar de constitución jurídica)
PE	Establecimiento permanente
PCT	Plataforma de Colaboración en materia Tributaria
PPT	Prueba del propósito principal
Beneficios residuales	Los que exceden de niveles normales
Rentabilidad normal	Rentabilidad mínima requerido en una inversión
Rentabilidad ordinaria	En términos amplios, la equivalente a la normal, comúnmente según los métodos de precios de transferencia
RPA	Asignación de beneficios residuales
TA	Asistencia técnica
TCJA	Ley de recortes fiscales y empleo; título informal de la reforma tributaria de 2017 de Estados Unidos
Traslado de beneficios	Traslado del lugar donde se registran los beneficios a efectos fiscales, incluye erosión de la base imponible
Sistema territorial	Los beneficios de las empresas tributan únicamente en el país de origen
Participación del usuario	Contribución del usuario del producto al modelo de negocios
WAEMU	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
Sistema internacional	Los beneficios de las empresas tributan en el país de residencia, cualquiera sea; generalmente, con crédito por los impuestos pagados en el país de origen

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento hace un balance del estado actual de las normas internacionales de tributación de sociedades y evalúa sus posibilidades de desarrollo futuro. A partir del análisis incluido en [FMI \(2014\)](#), se centra en la evolución —teórica y práctica— registrada desde entonces². Ese documento, que se mencionará como referencia en varias ocasiones, subrayaba la gran importancia para la macroeconomía de los problemas que se plantean, describía las normas internacionales de tributación de sociedades y sus muchas vulnerabilidades, y planteaba alternativas.

2. El avance en cuanto a coordinación de medidas ha sido significativo y destaca especialmente el proyecto conjunto sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) del G-20 y la OCDE³. El objetivo de dicho proyecto era poner freno a los tipos más notorios de elusión internacional del impuesto de sociedades, a través de un acuerdo multinacional sobre soluciones técnicas y nuevas/mejoradas normas en ámbitos como los precios de transferencia y el abuso de tratados. No obstante, no pretendía modificar las bases de la centenaria estructura tributaria internacional.

3. Sin embargo, más allá de los resultados de BEPS, ha habido iniciativas unilaterales que han reconfigurado el debate y, en algunos casos, ponen en peligro el enfoque coordinado de BEPS. Las principales son: 1) la reforma tributaria de Estados Unidos de 2017 (la Ley de recortes fiscales y empleo, TCJA, por su sigla en inglés), que además de aplicar el proyecto BEPS, introdujo importantes novedades estructurales en sus disposiciones internacionales; y 2) la adopción o el anuncio por parte de varios países de medidas de corto plazo en el ámbito en el cual la iniciativa BEPS todavía no ha encontrado puntos en común: cómo abordar los aspectos de la digitalización relacionados con el impuesto de sociedades.

4. Como el sistema tributario internacional está en plena evolución, las propuestas de reforma de gran calado son objeto de gran atención⁴, lo cual refleja el amplio consenso de que los problemas actuales —no solo la continuada vulnerabilidad a la elusión, sino también el hecho de no abordar ciertas presiones provocadas por la competencia tributaria— están profundamente enraizados. Los mecanismos de asignación de beneficios residuales y fiscalidad para flujos de caja en función del destino analizados en FMI (2014) no habían sido casi nunca objeto de los debates sobre políticas; desde entonces, el primero ha sido ampliamente debatido en Estados Unidos⁵, y

² También hace uso de una consulta pública, cuyas cuestiones esenciales se resumen en el apéndice 1.

³ Los documentos finales están disponibles en <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>.

⁴ Schön (2017, pp.1) habla de «consenso abrumador sobre la necesidad de reformar el régimen tributario internacional», pero también apunta que «no es una realidad evidente».

⁵ Tras la propuesta incluida en *A Better Way*: <https://abetterway.speaker.gov/assets/pdf/ABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf>.

algunas variantes del segundo han sido propuestas por Estados Unidos, el Reino Unido y la Comisión Europea.

5. Con este telón de fondo marcado por los riesgos para el sistema de tributación internacional, el presente documento evalúa las posibilidades de reforma de gran calado. En primer lugar, estudia los últimos avances y los principales problemas que siguen existiendo, para analizar después uno de los más importantes: las consecuencias de la digitalización para la tributación internacional. A continuación, se identifica y evalúa opciones de reforma más esenciales antes de determinar la capacidad que ofrecen los actuales mecanismos de gobernanza para alcanzar mejoras sustanciales⁶. Por último, se plantean temas de debate y se solicita la orientación de los directores sobre los efectos del documento sobre el asesoramiento del FMI en el futuro; por ejemplo, sobre el papel del Fondo y la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria (PCT).

HACIENDO BALANCE

6. En esta sección se repasa la evolución de la tributación internacional desde FMI (2014) y se describen los problemas pendientes. Como referencia, el apéndice II incluye un manual básico de las actuales normas internacionales en materia de tributación.

A. Últimas novedades

7. Se han registrado avances considerables en determinados aspectos de la coordinación de la fiscalidad multilateral⁷:

- El **proyecto BEPS del G-20 y la OCDE**, puesto en marcha en 2013, tenía por objetivo corregir las deficiencias de la normativa tributaria internacional, que permitían erosionar las bases imponibles de las empresas o desplazarlas de forma artificial a jurisdicciones con impuestos bajos o inexistentes. Su principio rector era «garantizar que los beneficios se gravan allí donde tienen lugar las actividades económicas y se genera valor»⁸. Con este objetivo, el proyecto abordó 15 ámbitos problemáticos, y el «paquete BEPS» final de 2015 —avalado por los líderes del G-20— incluyó cuatro «normas mínimas» y modificaciones de las orientaciones básicas de la OCDE (sobre precios de transferencias, por ejemplo), así como un esbozo de las mejores prácticas (por ejemplo, en materia de deducción de intereses)⁹.

⁶ Se presupone que existe el deseo de que la tributación de sociedades siga teniendo un papel destacado, así como que los impuestos personales pueden utilizarse para obtener los resultados deseados en la tributación final de la renta del capital. No se trata de hipótesis banales.

⁷ El apéndice II ofrece información detallada sobre la cuestión.

⁸ OCDE (2015f), pp. 4.

⁹ La Plataforma de Colaboración en materia Tributaria está preparando una serie de instrumentos para ayudar a los países en desarrollo a abordar algunos de los problemas que plantea la tributación internacional, estén o no relacionados con BEPS.

- Para facilitar y respaldar la aplicación de BEPS, la OCDE ha desarrollado un innovador **instrumento multilateral** (MLI) que permite introducir a la vez cambios en varios convenios de doble imposición (CDI) y ha establecido un **marco inclusivo** (MI), cuyos miembros (127 en la actualidad) se comprometen a cumplir y aplicar de forma coherente el paquete BEPS, incluidas las normas mínimas. Muchos países han dedicado grandes esfuerzos a garantizar la adherencia de sus normas al proyecto BEPS¹⁰.
- La **Directiva de lucha contra la elusión fiscal** (DLEF) **de la Unión Europea** convierte algunas de las conclusiones de BEPS, más allá de las normas mínimas, en obligatorias en sus estados miembros (por ejemplo, sobre intereses deducibles), e incorpora también otras medidas (como la adopción de una norma general común de lucha contra la elusión (NGLE).
- El **intercambio transfronterizo de información fiscal** ha seguido registrando avances notables, en particular en el marco del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información a efectos fiscales (FG o Foro Global). La importancia de la iniciativa en favor de un Intercambio automático de información (IAI) queda corroborada por nuevos datos que indican que dicho intercambio puede resultar especialmente efectivo¹¹, incluso en la lucha contra la evasión fiscal. Tanto el G-20/OCDE como la UE (en el caso de países no miembros de la UE) publican listas de jurisdicciones que no cooperan, y el G-20 y la UE han planteado la posibilidad de que los países adopten «medidas de defensa» frente a ellas.
- En 2012, se actualizaron **los estándares del Grupo de Acción Financiera (GAF)** para incluir los delitos fiscales como delito subyacente al lavado de dinero. Dichos estándares especifican que los países deben poner a disposición de las autoridades nacionales competentes, incluidas las autoridades tributarias, la información sobre propiedad efectiva de entidades y acuerdos jurídicos; asimismo, recomiendan a los países dotarse de la capacidad para intercambiar rápidamente información relacionada con el lavado de dinero y delitos subyacentes.

8. No obstante, se han lanzado también importantes iniciativas unilaterales más allá de BEPS, que en algunos casos cuestionan las normas establecidas. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

- La adopción del «impuesto sobre beneficios desviados» (IBD) en el Reino Unido (2016) y Australia (2016), que algunos consideran que se aparta del procedimiento consensuado del proyecto BEPS.

¹⁰ Una buena forma de estar al día de las medidas adoptadas es consultar <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/ey-beps-developments-tracker>.

¹¹ Beer, Coelho y Leduc (2019) concluyen que el IAI reduce los depósitos específicos de un país en jurisdicciones con impuestos bajos en un 30-40% —lo cual se justifica, en líneas generales, a las estimaciones de Johannesen (2014), Menkhoff y Miethé (2017), y Casi, Spengel y Stage (2018). Señalando la importancia de la participación plena, algunos de estos estudios, como Johannesen y Zucman (2014), aprecian signos de que los depósitos extraterritoriales se están trasladando a otras jurisdicciones.

- La Ley de Recortes Fiscales y Empleo (TCJA), que no solo se ha traducido en una importante reducción de la tasa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) (del 35% al 21%), sino que también incorpora cambios fundamentales y novedosos en sus disposiciones internacionales (apéndice IV), una de las cuales se ha dicho que podría violar normas de la OMC y está siendo revisada para comprobar si cumple con la norma mínima de BEPS sobre prácticas fiscales perniciosas.
- La adopción y propuesta del «impuesto sobre servicios digitales» (ISD) que gravaría los ingresos relacionados con determinadas actividades digitales. Todas ellas podrían considerarse una estrategia para eludir la norma que establece que solo las empresas con presencia física están sujetas al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Se ha sugerido que la propuesta de la UE podría violar las normas de no discriminación de la OMC¹².

9. La rápida tendencia a adoptar medidas de lucha contra la elusión de forma descoordinada conlleva el riesgo de generar distorsiones. En un extremo del espectro, las normas generales y (en menor medida) específicas de lucha contra la elusión (NGLE/NELE) generan inevitablemente incertidumbre en torno al concepto de artificialidad de la forma jurídica de las empresas. En el otro extremo, aunque por lo general las medidas unilaterales han sido diseñadas pensando en hacerlas compatibles con las leyes nacionales existentes y las obligaciones derivadas de los convenios de doble imposición, es posible que en algunos casos se produzca la doble imposición, cuando el país de residencia no puede demostrar su pago completo. En sí misma, la doble imposición no es perjudicial —en última instancia, lo que importa es el total de impuestos pagados— pero puede insinuar un trato diferencial según el contribuyente o la forma jurídica, y distorsionar las decisiones comerciales.

10. Asimismo, estas tendencias pueden aumentar la complejidad y la incertidumbre, y terminar generando tensiones importantes. El proyecto BEPS no suele considerarse una simplificación de un sistema en gran medida ininteligible para todo el mundo excepto los grandes expertos. Además, se consideraba que su aplicación generaba todavía más incertidumbre, tanto entre los contribuyentes como entre las administraciones fiscales¹³. Estas inquietudes están muy acentuadas por las medidas ajenas a los resultados de BEPS que han adoptado o propuesto varios países. La controversia se ha trasladado ahora a las esferas políticas, al entenderse que ciertas medidas implican un tratamiento injusto y contradicen las normas establecidas. Todavía es pronto para hablar de «guerra impositiva», pero pocas veces las relaciones fiscales internacionales han sido tan agrias.

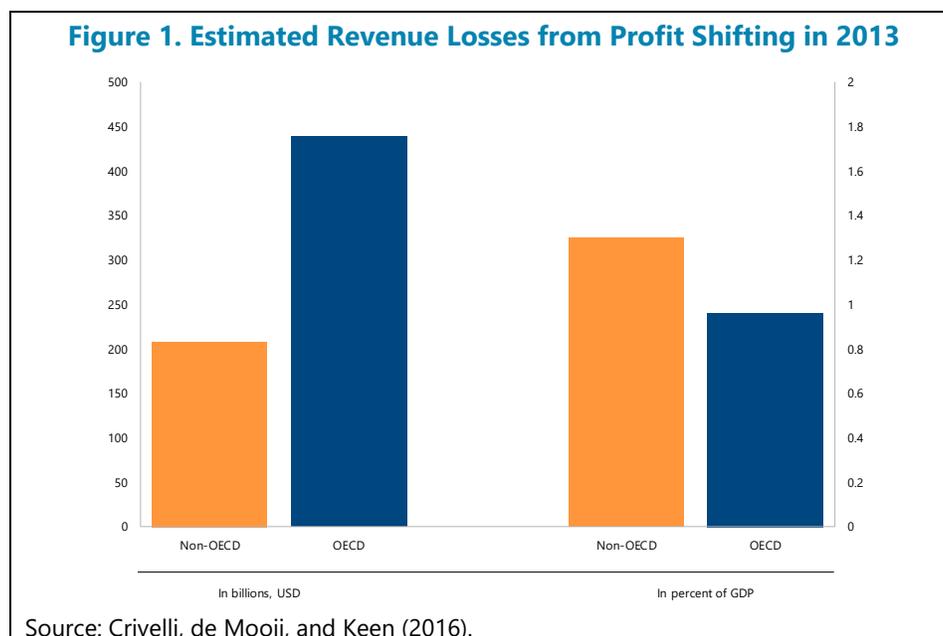
¹² Hufbauer y Lu (2018).

¹³ Para información sobre los factores impulsores de la incertidumbre tributaria, así como sobre las medidas para reducirla, véase FMI-OCDE (2017 y 2018).

B. Principales problemas de los acuerdos actuales

Sigue habiendo oportunidades para el traslado de beneficios¹⁴

11. La pérdida de ingreso derivada del traslado de beneficios ha sido significativa en muchas economías avanzadas, y todavía más en los países en desarrollo (gráfico 1 y cuadro 1). Sigue siendo complicado cuantificarla —incluso los signos de los efectos específicos de cada país que figuran en el cuadro 1 difieren¹⁵— pero la labor realizada desde FMI (2014) confirma la importancia que tiene este tema.



12. Si bien todavía es pronto para determinar qué efectos tendrán las iniciativas más recientes, sigue habiendo bastante margen para el traslado de beneficios, y es poco probable que disminuya. Las estimaciones anteriores se realizaron antes del proyecto BEPS. De todos modos, siguen apareciendo importantes oportunidades para el traslado de beneficios. En particular, aunque no exclusivamente, en relación con la asignación de riesgo dentro de las empresas multinacionales (MNE), la valoración de intangibles y la elusión o limitación de la presencia física. A medida que los modelos empresariales con un elevado componente tecnológico e intangible vayan ganando en importancia y prominencia, las dificultades no harán sino aumentar. Una de las señales de que los principales factores impulsores del traslado de beneficios no han sido abordados de lleno es el uso creciente de límites cuantitativos básicamente arbitrarios, como los que cumplen las normas de limitación del interés de BEPS, o incluso el 10% de rendimiento de los activos tangibles especificado en la Ley de recortes fiscales y empleo.

¹⁴Se dan más detalles en el apéndice V.

¹⁵ Esto implica el uso de métodos bastante distintos y debe evaluarse más a fondo.

Table 1. Estimated Revenue Losses from Profit Shifting for the G-7
(Percent of Collected CIT Revenue)

Year of data	Clausing (2016)	Beer, de Mooij, and Liu (2019)	Tørsløv, Wier, and Zucman (2018)
	2012	2015	2015
Canadá	9
Francia	23	6	21
Alemania	28	2	28
Italia	16	-6	19
Japón	18	3	6
Reino Unido	...	-12	18
Estados Unidos	26	15	14

Source: IMF staff compilation based on cited papers.

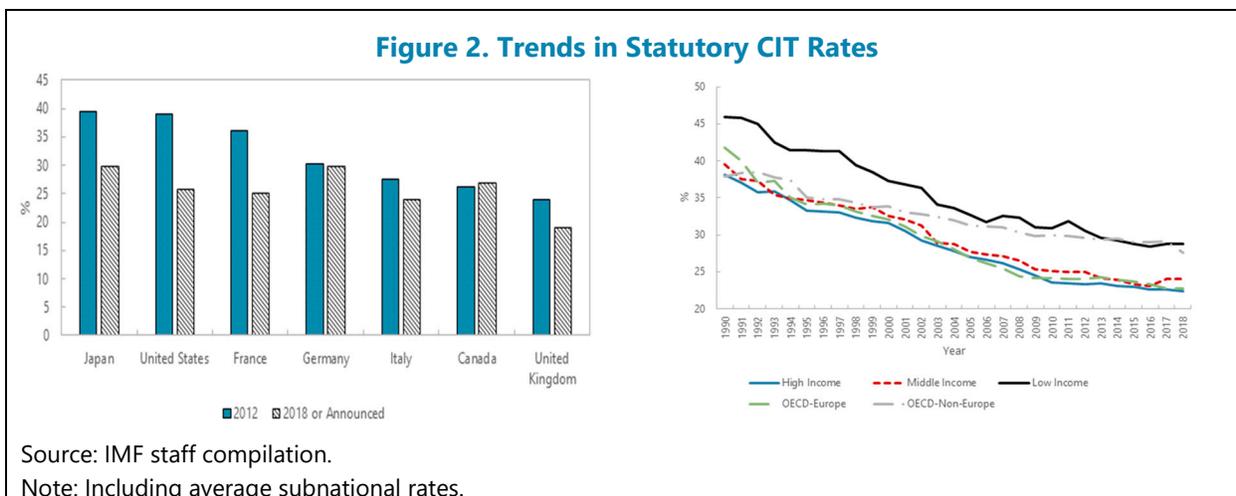
Continúa la competencia tributaria ¹⁶

13. El proyecto BEPS y otras iniciativas multilaterales recientes se han centrado más en la elusión fiscal que en una cuestión que probablemente genera una preocupación todavía mayor: la competencia tributaria. Dicha competencia se observa principalmente en las tendencias de las tasas obligatorias del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) (gráfico 2), si bien también adopta otras formas (p. ej., los incentivos fiscales especiales). La subsiguiente pérdida de ingreso puede perfectamente superar la derivada de la elusión. Por ejemplo, OCDE (2015e) estima que la pérdida de ingreso general por elusión alcanza el 10% del ingreso del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Ello equivaldría a un recorte de la tasa obligatoria de alrededor de 2,5 puntos porcentuales¹⁷ —solo aproximadamente la mitad de lo observado desde 2005; poniendo trabas a la elusión se conseguiría una mayor competencia tributaria— en especial en el caso de las inversiones reales. No está claro que la competencia tributaria vaya a intensificarse, aunque algunos consideran que la reducción de la tasa del impuesto federal sobre la renta de las personas jurídicas de Estados Unidos probablemente estimulará los recortes en otros países¹⁸.

¹⁶ El apéndice VI profundiza en la cuestión.

¹⁷ Se presupone una tasa inicial del IRPJ del 25%, similar al valor medio en países de ingreso elevado (gráfico 2).

¹⁸ Beer, Klemm y Matheson (2018) apuntan a una posible reducción de las tasas de unos cuatro puntos en otros países. Sin embargo, la norma relativa a la tributación mínima a ingresos de intangibles de fuentes extranjeras (GILTI, por sus siglas en inglés) —utilizada como impuesto mínimo— podría suavizarlo, por los motivos que se describen a continuación.



14. Las iniciativas actuales centradas en las «prácticas fiscales perniciosas» (ofrecer un trato fiscal preferente a empresas sin sustancia económica)¹⁹ no aclaran algunas cuestiones. La afirmación de que los regímenes preferenciales no son necesariamente perjudiciales es acorde con la evolución del pensamiento en la última década. No obstante, los requerimientos en materia de sustancia económica plantean sus propias dificultades: el ahorro tributario potencial puede ser tan importante que las empresas están dispuestas a asignar todos los recursos que haga falta para superar la prueba de sustancia económica, por muy improductivo que resulte dicho uso. Además, la competencia tributaria pasa a centrarse en atraer actividades reales. Ello refleja las limitaciones inherentes al hecho de abordar la competencia tributaria únicamente a través de regímenes específicos. Cada vez son más las voces que reconocen que una fiscalidad baja/cero tiene efectos de contagio adversos.

Los países en desarrollo afrontan retos específicos

15. Se han registrado avances en ámbitos relevantes para los países en desarrollo²⁰, pero la complejidad ha aumentado y sigue habiendo profundas vulnerabilidades²¹. Los cuatro ámbitos más problemáticos identificados en FMI (2014) ya han sido abordados, pero todavía no están del todo resueltos (apéndice VII). No obstante, ante su enorme complejidad, es posible que muchos países en desarrollo y países pequeños tengan enormes dificultades para aplicar las nuevas normas mundiales y los métodos comunes del paquete BEPS, o incluso para comprender todo lo que implican. Ello, sumado al hecho de que las empresas multinacionales cuentan con más experiencia, podría mermar el talento ya de por sí escaso que se requiere para abordar cuestiones más acuciantes, como los problemas tributarios internos. Surgen tensiones cuando un país se siente

¹⁹ La norma mínima BEPS (OCDE (2015c)) y el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas (Consejo Europeo, 1998). «Sustancia económica» se refiere a la presencia de funciones reales, demostrada por ejemplo mediante la presencia de empleados.

²⁰ Se refiere a los países de bajo y mediano-bajo ingreso.

²¹ Véase también Trepelkov, Tonino y Halka (2017).

presionado, por la posibilidad de recibir una «clasificación» internacional negativa, a desviar recursos para modificar prácticas con un efecto de contagio o un beneficio interno menor.

16. Los problemas específicos que afrontan los países en desarrollo, así como sus limitaciones de capacidad, exigen respuestas a medida. Las principales formas de traslado de beneficios que afectan a estos países son menos sofisticadas que las que afectan a economías más avanzadas, y los incentivos fiscales son una forma especialmente frecuente de competencia tributaria²². Si bien el apoyo externo puede ayudar a la capacitación, es necesario no perder de vista las reglas y normas en sí. Las limitaciones de la capacidad hacen que se dé más importancia a métodos más sencillos para proteger las bases imponibles de los países en desarrollo. Además, sus intereses —al no ser sede de MNE importantes— pueden divergir considerablemente de los de las economías avanzadas. Por ejemplo, se observa divergencia de opiniones en cuanto al derecho de los países de origen de gravar las tasas de servicio transfronterizas.

La digitalización plantea dificultades²³

17. Los problemas que plantea la digitalización han centrado los debates sobre el futuro de la fiscalidad internacional de las empresas.²⁴ El contexto es el creciente uso de tecnologías digitales en el mundo empresarial y la aparición de nuevos modelos de negocios, ejemplificados por unas cuantas empresas muy conocidas que dependen mucho de las tecnologías digitales (gráfico 3); muchas proporcionan un servicio gratuito (o, con más exactitud, una modalidad de trueque: acceso al servicio a cambio de información personal suministrada a través del uso).²⁵ Muchas de estas empresas son muy rentables pero, en muchos casos, pagan impuestos relativamente bajos en todas partes²⁶.

18. Dos de las principales características asociadas a la digitalización —menor necesidad de presencia física para realizar negocios y, en determinados modelos empresariales, obtención de información sobre los clientes sin pagar por ello— no son nuevas *per se*. Estas no son las únicas características relevantes para los impuestos de los modelos comerciales que suelen considerarse problemáticas; por ejemplo, también tienen activos intangibles muy valiosos, que generan problemas a la hora de aplicar el principio de la independencia mutua de las partes. Sin embargo, ninguna de estas características es cualitativamente nueva o excepcional. Las compañías

²² Se documenta y analiza en FMI *et al.* (2015).

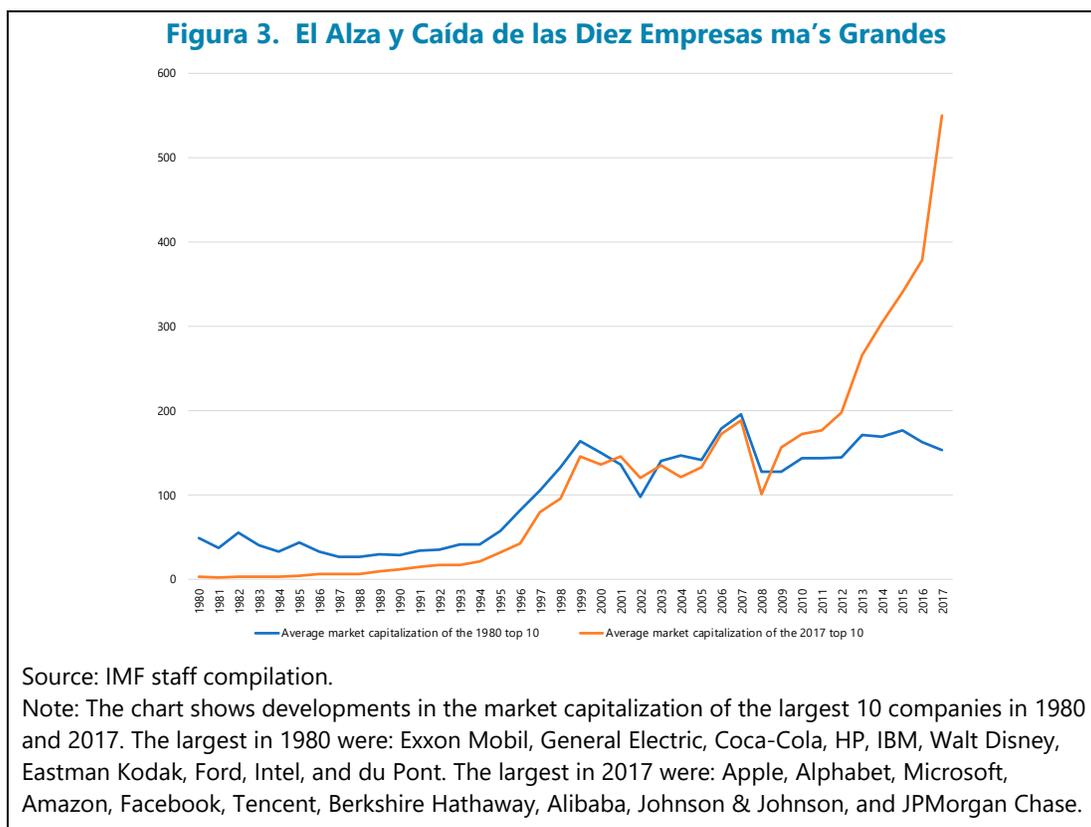
²³ La digitalización plantea una serie de problemas tributarios, más allá de los relativos al impuesto de sociedades. Véase Gupta *et al.* (2017) y FMI (2018a).

²⁴ La digitalización genera problemas prácticos relacionados con el IVA y las aduanas; por ejemplo, asegurarse de que los vendedores lejanos envíen el IVA. En cambio, plantea menos problemas conceptuales, además de la duda que suele formularse sobre el tratamiento adecuado del IVA de las transacciones tipo trueque que se describen más arriba.

²⁵ Véase también Comisión Europea (2014).

²⁶ Cuesta determinar las tasas tributarias efectivas que se aplican a dichas empresas, pero es probable que hayan aumentado como consecuencia de la TCJA, tanto en relación con beneficios previamente no repatriados como con la norma GILTI.

farmacéuticas, por ejemplo, también disponen a menudo de importantes intangibles difíciles de valorar. Pueden exportarse bienes y prestarse servicios a un país en el cual la empresa no tiene presencia física —y, con arreglo a la normativa actual, esto no da derecho a que el país grave los beneficios relacionados. Hace ya tiempo que la información sobre clientes tiene valor comercial, y las aportaciones de los usuarios —aspecto que se analiza más adelante— pueden generarse en contextos «no digitales».



19. De todos modos, su uso es cada vez más generalizado y notable, lo cual indica la necesidad de intervenir de forma pragmática. La función de entregar bienes o hacer de intermediario entre comprador y vendedor son cada vez más fáciles de realizar a distancia, y servicios nuevos como la entrega de contenido en línea y la actividad en redes sociales exige una presencia física mínima o incluso nula. Aunque tradicionalmente las exportaciones se han hecho entre empresas (*business to business*), gran parte de las nuevas actividades se realizan entre empresas y consumidores (*business to consumer*), por lo que resultan más importantes para ellos y su confianza en la equidad de los regímenes tributarios puede verse socavada por la percepción de que el gobierno cobra pocos impuestos a empresas que desempeñan un papel tan destacado en su vida cotidiana.

EL DEBATE SOBRE LA DIGITALIZACIÓN

20. Cómo abordar las consecuencias de la digitalización relacionadas con el impuesto de sociedades y los nuevos modelos empresariales es un tema sumamente contencioso, desde el punto de vista político e intelectual. Si se observó algún consenso en el informe inicial del G-20/OCDE sobre la digitalización²⁷, como en el informe anterior de la Comisión Europea (2014), es que sería desacertado intentar aislar, con vistas a una fiscalidad especial, la “economía digital” (o las “actividades digitales”), dado que el uso de estas tecnologías se ha generalizado, y su desarrollo futuro es imprevisible. Por lo tanto, las medidas orientadas a “delimitar” un subconjunto de empresas o actividades serían inapropiadas. Sin embargo, en muchos países la política se ha orientado rápidamente hacia la adopción de medidas de corto plazo, mientras continúa la búsqueda de un enfoque común en la OCDE, cuyo informe final al G-20 está previsto para 2020.

21. Las opiniones sobre las ventajas de las medidas de corto plazo adoptadas y propuestas y la necesidad de una reforma fundamental para abordar la digitalización difieren ampliamente. En algunos países, la adopción de medidas focalizadas, a la espera de una solución a más largo plazo, parece ser un imperativo político, dadas las opiniones internas con respecto a la subimposición; en otros, la digitalización exige pocas modificaciones de los acuerdos vigentes. Algunos consideran que las medidas propuestas y adoptadas no son más que una forma de asegurarse los ingresos procedentes de unas pocas empresas prominentes y en gran medida de propiedad estadounidense²⁸. Otros consideran que los desafíos de la digitalización apuntan a la necesidad de llevar a cabo una reformulación fundamental de las normas internacionales en materia de tributación. Los principios en juego son profundos.

22. El principal argumento utilizado para apartarse de las normas actuales se refiere a los casos en que la participación de los usuarios es inherente al valor del producto en sí. Según este argumento²⁹, en algunos modelos empresariales los consumidores no obtienen simplemente cierto grado de satisfacción con el acto de consumo, sino que con ese acto aportan datos que son fundamentales para la premisa comercial de ese modelo. Al realizar una búsqueda, por ejemplo, proporcionan información que puede influir en la publicidad; al publicar información en las redes sociales, proporcionan contenido que atrae a otros suscriptores. A través de esta variante de “participación de los usuarios”, están “co-contribuyendo a la oferta de una empresa”³⁰. Esto se considera entonces como una forma de actividad productiva, similar a la que tradicionalmente se asocia con una presencia física, la cual debería crear un derecho de tributación en el país del

²⁷ OCDE (2015b).

²⁸ Véase, por ejemplo, Hufbauer y Lu (2018).

²⁹ Como se describe en los informes de la Comisión Europea (2018a y b) y de HM Treasury (Ministerio de Economía británico) (2018a y b).

³⁰ HM Treasury (Ministerio de Economía británico) (2018b), pág. 9.

usuario, pero conforme a las normas vigentes no lo crea³¹. Por lo tanto, desde este punto de vista, estas normas requieren un ajuste, y aceptar esto constituiría un alejamiento fundamental de las normas vigentes.

23. Un problema considerable con este enfoque es cómo distinguir los casos en que los usuarios crean valor de los casos en que estos solo consumen. La aplicación plantea problemas prácticos para definir con precisión cuándo surge el derecho de imposición, y el ingreso que luego pasa a ser imponible. Estos problemas serán difíciles de resolver sin abordar un aspecto más fundamental: el uso de la información (potencialmente monetizable) generada por los usuarios —la cual es enviada al fabricante por los usuarios de motores de automóviles, por ejemplo, o de frigoríficos— está tan generalizado que inevitablemente es difícil trazar la línea entre los casos en que los usuarios son contribuyentes y en los que no lo son. Esto torna sumamente problemático cualquier intento de delimitar ciertas actividades de esta forma. Aunque el argumento subyacente se basa en que los usuarios generan valor, y es muy similar a un derecho basado en la fuente, cuanto más amplia sea la opinión con respecto a la contribución, más se asemejará el sistema a uno que en términos más generales atribuye derechos de tributación a la jurisdicción de destino o "del mercado"³², una dirección de la reforma que se analiza más adelante.

24. Un argumento muy diferente (y menos importante) racionaliza la tributación relacionada con los modelos empresariales digitales, la cual tiene como fin captar rentas específicas de una localidad³³. El punto resulta más claro en relación con la información sobre ellos mismos que proporcionan los consumidores cuando, por ejemplo, utilizan un motor de búsqueda. Esto tiene similitudes significativas con la extracción de un recurso natural: desde este punto de vista, la información es similar, por ejemplo, al petróleo. Del mismo modo que las rentas relacionadas con los recursos naturales se consideran un objeto adecuado de imposición en el lugar en que se encuentran ubicadas, también podrían serlo las rentas asociadas a la información sobre los residentes de un país. La analogía con los recursos naturales no es exacta: la información no es un bien rival, mientras que el petróleo sí lo es. Sin embargo, hay similitudes: ambos son excluibles, ambos pueden considerarse activos nacionales colectivos, y así como el valor del petróleo crudo aumenta a medida que se refina y procesa, el valor de los datos brutos aumenta a medida que se refina mediante algoritmos y análisis. Y lo que es crítico, ambos son exclusivos de una ubicación en particular. Las cuestiones de valoración pueden ser mayores en relación con la información (aunque no siempre son triviales en relación con los recursos), pero esto plantea cuestiones de práctica más que de principio.

³¹ Si los usuarios vendieran información sobre ellos mismos, sus ingresos estarían sujetos a tributación en su lugar de residencia; sin embargo, si no perciben explícitamente remuneración alguna, estos ingresos están implícitos en aquellos correspondientes a la empresa que explota la información.

³² Wei (2018) hace hincapié en que el valor del usuario también puede crearse en los países de 'producción'.

³³ Véase en particular Wei (2018).

25. La implementación de estos enfoques orientados a gravar los ingresos asociados a modelos empresariales muy digitales requeriría modificar de manera significativa las normas vigentes y plantearía nuevos desafíos para la administración y el cumplimiento, por lo que resulta una opción solo a más largo plazo. Sería necesario establecer:

- Un derecho de imposición incluso cuando un grupo multinacional no tenga una entidad residente o un establecimiento permanente —algún tipo de ‘establecimiento permanente virtual’³⁴— lo que requerirá la reformulación de los convenios de doble imposición³⁵.
- Normas para la asignación del ingreso que debe gravarse. El Reino Unido, por ejemplo, ha propuesto asignar el "beneficio residual" —concepto explicado más adelante— en parte por el valor de la participación de los usuarios³⁶.

Con respecto a la implementación (y más allá de la necesidad de identificar a los contribuyentes sin presencia física), la información que puede ser necesaria (como el volumen de usuarios y la aparición de publicidad) actualmente no está siendo recopilada por las administraciones tributarias. Gran parte debería ser autodeclarada, y las administraciones pueden buscar alguna forma de verificación por terceros.

26. Entretanto, varios países han adoptado o planean adoptar algún tipo de ‘impuesto sobre servicios digitales’ (ISD) (recuadro 1). Estos impuestos varían significativamente en detalle, pero tienen la característica común de gravar el volumen de negocios relacionado con actividades específicas y no los ingresos³⁷. Esto refleja en parte la dificultad de identificar los costos asociados, pero también parece tener por objeto mantener estos impuestos más allá del alcance de los tratados tributarios³⁸. La analogía de los “datos son como el petróleo”, sin embargo, sugiere una visión más positiva de la tributación del volumen de negocios, como análoga a la regalía que los países ricos en recursos naturales podrían imponer, ya sea como un sustituto imperfecto cuando la tributación directa de las rentas es difícil³⁹, y/o como un impuesto de facto sobre las exportaciones

³⁴ La posible naturaleza de esa prueba de "presencia digital significativa" se describe en el informe de la Comisión Europea (2018a); se incluyen criterios similares en HM Treasury (Ministerio de Economía británico) (2018b). Otros sugieren criterios diferentes: véase, por ejemplo, Schön (2017) y Becker, Englisch y Schanz (2018). India ha adoptado una prueba de "presencia económica significativa" que permite la imposición a los no residentes sin presencia física (en virtud de las ventas realizadas a los consumidores indios y las interacciones con ellos).

³⁵ La reciente decisión histórica de la Corte Suprema de Estados Unidos en *South Dakota vs. Wayfair Inc. et al* nos da una idea de cuál podría ser la orientación futura de estas cuestiones: "El comercio electrónico moderno no se alinea analíticamente con una prueba que se base en el tipo de presencia física definida [en precedentes anteriores]".

³⁶ HM Treasury (Ministerio de Economía británico) (2018a) y OCDE (2014).

³⁷ Las dificultades administrativas son similares en el caso del enfoque a largo plazo que acabamos de describir, pero el cálculo de la base en sí es más simple.

³⁸ En OCDE (2018) se analizan las características de diseño relacionadas con la coherencia de los ISD (o impuestos equivalentes) con las obligaciones contenidas en los tratados.

³⁹ En el contexto de las industrias extractivas, Boadway y Keen (2010) muestran que puede ser aconsejable contar con alguna regalía si la tributación de las rentas es vulnerable al traslado de beneficios basado en los costos.

para ejercer el poder de mercado que las personas sobre las que se extrae información no pueden afirmar individualmente.

Recuadro 1. Variedades del impuesto sobre servicios digitales

En el apéndice VIII se describen los principales ejemplos de ISD. Entre las diferencias más importantes cabe señalar las siguientes:

Las propuestas de la UE y el Reino Unido tienen un alcance similar, centrado en las redes sociales, los motores de búsqueda y los servicios de intermediación, pero adoptan enfoques diferentes para medir el valor del usuario. La UE adopta un enfoque basado en el volumen, asignando los ingresos proporcionalmente a la frecuencia con que ha aparecido un anuncio publicitario en los dispositivos de los usuarios y el número de usuarios que han realizado transacciones en una plataforma en particular, con la ubicación del usuario determinada en base a su protocolo de internet (dirección IP). El Reino Unido, en cambio, contempla un enfoque basado en el valor, examinando, por ejemplo, el valor de las ventas de publicidad dirigidas a los usuarios del Reino Unido, y las comisiones generadas al facilitar una transacción con usuarios del Reino Unido. Persisten interrogantes sobre la forma en que la definición del usuario determinará la asignación de los ingresos derivados de las transacciones transfronterizas, y cómo asignar los ingresos derivados de la venta de conjuntos de datos multinacionales.

Otros países (incluidos India, Chile y Uruguay) han optado por retener o "ecualizar" los impuestos sobre los pagos por publicidad y otros servicios digitales especificados realizados por residentes a empresas no residentes, evitando así la necesidad de asignar los ingresos atribuibles a usuarios internos. Estos impuestos, que son más simples de diseñar y administrar, plantean el riesgo de elusión al existir varias entidades extraterritoriales relacionadas que adquieren los servicios.

Algunos países de bajo ingreso (Benin, Tanzania, Uganda y Zambia) han introducido recientemente impuestos sobre el uso de ciertos servicios digitales, aunque estos impuestos no se aplican sobre los ingresos de los proveedores de servicios, sino sobre el acceso a servicios digitales, como las redes sociales.

27. Los efectos de los impuestos sobre servicios digitales en la eficiencia no son claros. El impuesto sobre servicios digitales parece un simple impuesto sobre el volumen de negocios, que probablemente se trasladará en cierta medida al precio del servicio gravado. Si el servicio, como la publicidad, se utiliza como insumo empresarial, se convertirá en una fuente potencial de ineficiencia de la producción⁴⁰. Cabe señalar, sin embargo, importantes salvedades a este respecto: 1) si el costo marginal de proporcionar el servicio gravado es bajo, entonces el impuesto sobre servicios digitales representa un impuesto sobre las cuasi-rentas de la empresa: las rentas que no incluyen los costos irre recuperables al establecer el negocio. Por lo tanto, el impacto principal puede no afectar a los precios corrientes sino a la inversión futura; 2) la prueba de participación de los usuarios significa que el impuesto sobre servicios digitales se aplica en contextos con características de "mercados activos" en los que los efectos de la incidencia de los impuestos son complejos⁴¹. Aunque los

⁴⁰ En la medida en que reducen cualquier ventaja competitiva inducida por los impuestos, los proveedores extranjeros pueden gozar de un tratamiento de ecualización interna (por ejemplo, de la publicidad dirigida a consumidores internos) entre proveedores nacionales y extranjeros que moderará la ineficiencia de la producción.

⁴¹ Las empresas pueden tener como objetivo trasladar parte de la carga a la parte no gravada: un impuesto sobre la publicidad crea un incentivo para elevar el precio cobrado (o reducir el subsidio otorgado) a los usuarios; el precio de los servicios de publicidad incluso puede caer. Con respecto a la incidencia fiscal en los mercados activos, véase Bourreau, Caillaud y De Nijs (2016) y Kind, Koethenburger y Schjelderup (2008 y 2010). Cabe considerar asimismo la probabilidad de que el uso de las redes sociales por los consumidores finales sea complementario con el ocio: lo que, por razones de eficiencia, exige una tributación relativamente alta.

ingresos potenciales provenientes de los impuestos sobre servicios digitales son significativos, sus efectos en la eficiencia siguen siendo poco claros.

28. Las presiones políticas para introducir algún tipo de impuesto sobre servicios digitales son fuertes en muchos países, pero su proliferación descoordinada genera complejidad y pone en peligro la cooperación tributaria. Los países que los aplican insisten en los costos de cumplimiento asociados a las divergencias entre los nuevos ISD; la posibilidad de controversias en la identificación de las actividades imponibles, y el riesgo de doble imposición. Es evidente y preocupante, en todo caso, que los enfoques divergentes representan una desviación importante de los avances significativos, aunque incompletos, que el proyecto BEPS ha realizado para promover un multilateralismo reflexivo en materia tributaria internacional.

29. El debate sobre la digitalización es representativo de las mayores dificultades en el sistema tributario internacional, y su importancia se debe en gran medida a la necesidad de reformas más profundas. Muestra que, si bien existe un consenso amplio en cuanto al principio general de que el impuesto se aplica allí donde se crea valor, las opiniones pueden diferir mucho cuando se trata de decidir dónde se ubica exactamente ese lugar, observándose que la dificultad es especialmente evidente en el caso de los modelos empresariales digitales, pero no se limita a ellos. Es uno de los cuales, como se reconoce cada vez más, que el principio de la independencia mutua de las partes no resuelve totalmente. Ninguna de las soluciones propuestas a los problemas percibidos de la digitalización abordaría el traslado de beneficios y la competencia tributaria.

ARQUITECTURAS ALTERNATIVAS

30. Los desafíos para el actual sistema tributario internacional son tan fundamentales que las autoridades económicas, así como los académicos y la sociedad civil, están analizando ampliamente arquitecturas futuras. En esta sección se definen los criterios para llevar a cabo este análisis y se evalúan cuatro arquitecturas principales de tributación internacional.

A. Evaluación de sistemas tributarios internacionales alternativos

31. El objetivo de BEPS de "tributar allí donde se crea valor"⁴² es, en el mejor de los casos, un estándar incompleto para evaluar las normas internacionales en materia de tributación. En algunas circunstancias de planificación tributaria es posible convenir ampliamente en que no se crea valor. Más allá, sin embargo, la frase dista mucho de ofrecer la orientación práctica necesaria para responder a todas las preguntas: el debate sobre la digitalización, como se ha visto anteriormente, es solo el caso más claro en el que evidentemente no hay acuerdo sobre el lugar en que se crea valor. A nivel más fundamental, cuando el valor es el producto de varias contribuciones, no existe una forma inequívoca de expresarlo como la suma de las distintas contribuciones⁴³. Este objetivo

⁴² Schön (2017), página 5, describe esto como un "nuevo mantra".

⁴³ Grinberg (2018, página 19) resume: "la opinión académica de consenso es que cualquier ejercicio para definir fuentes específicas de creación de valor es totalmente subjetivo".

tampoco alcanza a representar un estándar de eficiencia: si el lugar en el que se crea valor puede cambiar, se deja abierta la posibilidad de que surjan distorsiones como consecuencia de las diferencias en el tratamiento tributario y de dañar la competencia de manera colectiva para atraer las "actividades que crean valor". También se corre el riesgo de que las pruebas para demostrar la creación de valor mediante la presencia de factores de producción den lugar a la asignación improductiva de recursos en busca de ahorro tributario.

32. La eficiencia requiere que las rentas —ingresos por encima del rendimiento mínimo exigido por el inversionista— se graven en algún lugar. Las rentas son una base impositiva atractiva porque pueden ser gravadas sin distorsionar el comportamiento: es decir, sin crear una carga excesiva. Aplicar impuestos a las rentas no tiene impacto en la inversión, por ejemplo, y (dado que todos los costos de financiamiento son deducibles⁴⁴) elimina los problemas de "traslado de la deuda" (el uso de préstamos intragrupo para reducir el pasivo) y de "sesgo de la deuda" (el incentivo para utilizar deuda de terceros, con un riesgo significativo para la estabilidad financiera)⁴⁵. Aplicar impuestos sobre las rentas, sin embargo, no es sencillo, en parte porque algunos costos (por ejemplo, el esfuerzo de gestión) son difíciles de observar y de ofrecer deducciones por dicho concepto. Además, muchas fuentes de rentas —relacionadas, por ejemplo, con los conocimientos específicos de una empresa— podrían generarse en otras localidades, por lo que no pueden ser gravadas sin temor a impulsar su generación en otro lugar. Sin embargo, algunas rentas son específicas de determinadas localidades; las más obvias son las relacionadas con los recursos naturales; aplicar impuestos sobre las rentas en las industrias extractivas es una recomendación estándar del FMI⁴⁶. Sin embargo, aun en el caso de las rentas específicas de una localidad, se plantea la dificultad práctica de que pueden utilizarse técnicas de elusión estándar para reubicar su fuente aparente en distintas jurisdicciones.

33. Existen, sin embargo, algunos otros principios sólidos para un diseño eficaz de los impuestos internacionales⁴⁷, que se traducen en un enfoque más pragmático orientado a identificar distorsiones particulares. Existen varios principios de neutralidad fiscal: entre distintas localidades en el caso de las inversiones al extranjero (neutralidad de las exportaciones de capital (CEN, por su sigla en inglés)), distintas fuentes de inversión procedentes del exterior (neutralidad de las importaciones de capital (CIN, por su sigla en inglés)), y en la propiedad de los activos nacionales (neutralidad de la propiedad del capital (CON, por su sigla en inglés)). Pero es imposible garantizar estos tres principios sin establecer sistemas tributarios completamente armonizados, y si no existen dichos sistemas, los resultados sobre la importancia relativa de cada uno no serán claros. Por lo tanto, la atención se centra de manera más pragmática en señales específicas de las consideraciones tributarias que están por encima de las comerciales o distorsionan la competencia.

⁴⁴ Aunque, como se verá, los diferentes tipos de impuesto sobre las rentas alcanzan este objetivo de distintas maneras.

⁴⁵ Véase FMI (2009) y FMI (2018b).

⁴⁶ FMI (2012).

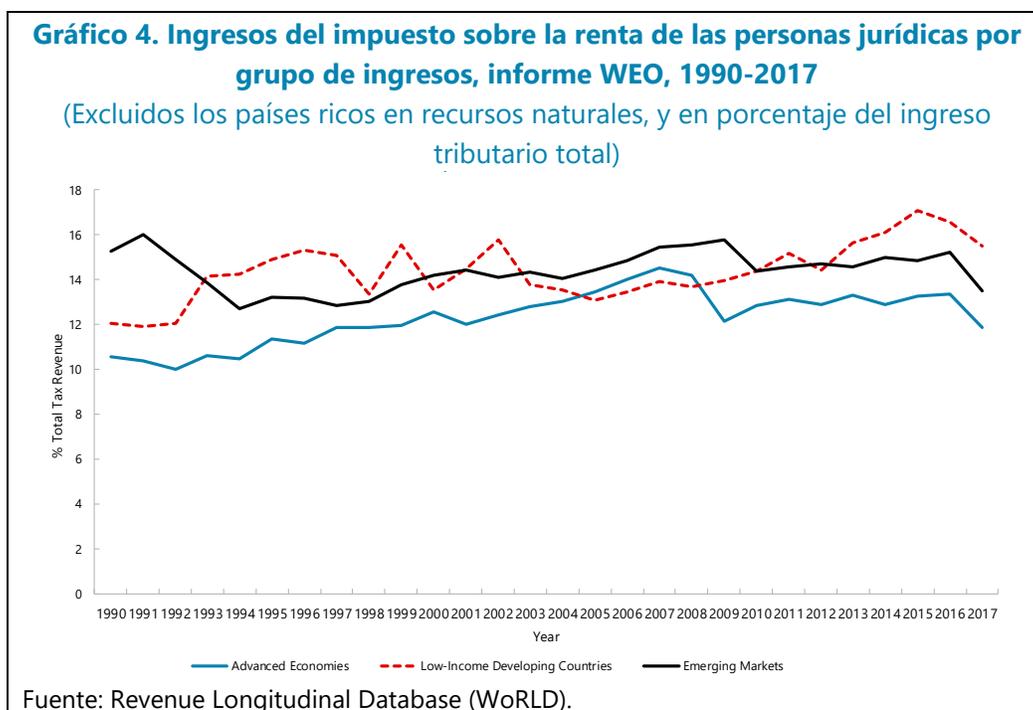
⁴⁷ Véase el apéndice VII de FMI (2014).

34. Es aún menor el consenso en cuanto a las normas de equidad entre naciones, salvo quizá en el caso de la asignación de los derechos de imposición de las rentas específicas de una localidad a las jurisdicciones en las que se originan. El argumento a favor de asignar los derechos de imposición de las rentas específicas de una localidad al país donde están ubicadas parece ser ampliamente aceptado, aunque es difícil definir este concepto en lenguaje jurídico. En todo caso, se aceptará sin ser puesto en consideración que los países de la fuente retendrán sustanciales derechos de imposición en relación con los recursos naturales. Más allá, sin embargo, nos enfrentamos a una lucha de larga data entre los países de la “fuente” y de “residencia” por los derechos de imposición, cuestión crítica para los países de bajo ingreso, que son principalmente países de la fuente. Sin embargo, estas dos categorías son cada vez más borrosas, ya que es cada vez más difícil determinar el lugar donde se crean los beneficios y la residencia corporativa se aleja cada vez más de los fundamentos económicos: las estructuras corporativas pueden organizarse para establecer la residencia en un lugar ventajoso para la inversión en terceros países, y la residencia de la casa matriz, que puede cambiarse y a menudo se cambia si el ahorro tributario llega a ser lo suficientemente importante, es una variable sustitutiva cada vez más deficiente de la residencia de sus accionistas⁴⁸.

35. Algunos problemas críticos con respecto a las normas internacionales en materia de tributación son su vulnerabilidad al traslado de beneficios y la competencia tributaria, lo que afecta tanto a la equidad como a la eficiencia entre naciones. Los efectos de contagio que estos pueden generar están relacionados de manera más evidente con la equidad entre naciones, a través de su impacto en la asignación de los ingresos tributarios entre jurisdicciones. Ambos también suscitan inquietudes relacionadas con la eficiencia. Las empresas pueden, por ejemplo, trasladar recursos reales de manera ineficiente para aprovechar las oportunidades de traslado de beneficios. También pueden observarse ineficiencias en términos de las decisiones de financiamiento de los gobiernos: al reducirse los ingresos tributarios, estos efectos de contagio crean en definitiva la necesidad de utilizar otros instrumentos tributarios que son más distorsionantes (o inequitativos) o de recortar el gasto público.

36. La importancia del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas para los países de bajo ingreso y su mayor vulnerabilidad al traslado de beneficios merecen especial atención. Los países de bajo ingreso tienden a depender en mayor medida del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas como fuente de ingresos que otros países (gráfico 4). Además, cualquier reducción de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas puede ser difícil de reemplazar: de sus principales fuentes de ingresos, el IVA en muchos casos ya está sometido a tensiones, el impuesto sobre la renta de las personas físicas sigue siendo débil y la dependencia de los impuestos sobre el comercio ya es elevada.

⁴⁸ Por ejemplo, alrededor del 54% de las acciones en el Reino Unido y el 35% de las acciones en Estados Unidos estaban en manos de extranjeros a fines de 2016 (Oficina Nacional de Estadística y Rosenthal (2017)).



37. La facilidad en la administración y el cumplimiento son preocupaciones clave, y están estrechamente relacionadas con la necesidad de garantizar la seguridad en cuestiones tributarias. Las consideraciones en este caso son, en términos generales, similares a las de otros ámbitos de la tributación, incluidas, por ejemplo, la simplicidad y claridad de las obligaciones, las posibilidades de autoliquidación, la capacidad de identificar a los contribuyentes, y la facilidad de verificación y cumplimiento.

38. Los compromisos jurídicos también pueden afectar la viabilidad de las reformas propuestas, ya sea en la naturaleza de la legislación vinculante de los convenios de doble imposición (en particular), las reglas de la OMC y la legislación de la UE, o de reglas menos estrictas como las normas mínimas sobre BEPS u otras normas.

39. La evaluación de un sistema puede ser muy diferente dependiendo de si su adopción es multilateral o unilateral. Como se analizará más adelante, por ejemplo, algunos sistemas eliminan el traslado de beneficios si se adopta a nivel mundial, pero lo exacerban si se adopta de manera unilateral. La adopción multilateral implicaría cierto consenso sobre la necesidad de superar algunos obstáculos jurídicos.

40. Aunque no es uno de los criterios, la forma en que los sistemas afectan a los ingresos tributarios nacionales es de evidente interés para el debate. En los párrafos siguientes también se presenta la evidencia disponible (a menudo limitada) sobre este tema.

B. Modelos de imposición mínima

41. “Imposición mínima” se refiere en este caso a los modelos que garantizan que los beneficios estén sujetos a un nivel mínimo de impuestos⁴⁹ y, por lo tanto, se focalizan, principalmente, en el traslado de beneficios. Estos modelos pueden aplicarse a la inversión extranjera directa hacia y desde el exterior; ambas están contempladas en una propuesta presentada por Francia y Alemania⁵⁰.

Imposición mínima sobre inversiones de salida

42. La imposición mínima (basada en la residencia) sobre inversiones de salida existe desde hace mucho tiempo en las reglas sobre sociedades extranjeras controladas (CFC, por su sigla en inglés) de muchos países desarrollados, con respecto a las cuales tanto BEPS como la Directiva de la Unión Europea contra la elusión fiscal (DLEF, por su sigla en inglés) prevén un papel más importante. Estas reglas varían ampliamente, y la característica común es que algunos tipos de ingresos percibidos por subsidiarias extranjeras⁵¹ se gravan de inmediato a la matriz, y no solo cuando se pagan dividendos (generalmente con un crédito por los impuestos pagados en el extranjero). La Acción 3 de BEPS recomienda la adopción de reglas sobre sociedades extranjeras controladas, y formula recomendaciones de diseño⁵² (pero no establece ninguna norma mínima), que se aplicarán cuando las tasas impositivas efectivas son "significativamente más bajas" que las aplicadas a la matriz. La directiva contra la elusión fiscal exige la adopción de una regla sobre sociedades extranjeras controladas que pone a prueba la diferencia entre el impuesto pagado y el que se pagaría en el estado miembro de la UE de la matriz.

43. En el marco de un sistema tributario mundial, las reglas sobre sociedades extranjeras controladas son esencialmente un mecanismo para evitar un aplazamiento indebido del pago del impuesto. Garantizan que el impuesto no se aplaze reteniendo los beneficios en las subsidiarias extranjeras sujetas a un impuesto bajo o que no tributan.

44. La transición hacia la tributación territorial en casi todas las economías avanzadas refuerza el argumento a favor de algún tipo de imposición mínima sobre los ingresos percibidos en el extranjero. La territorialidad significa que el ingreso comercial activamente percibido por subsidiarias extranjeras (a veces también por establecimientos permanentes) es gravado solamente por el país de origen. Esto crea un incentivo para que los ingresos internos parezcan tener su origen en jurisdicciones de baja tributación en el extranjero y, por lo tanto, escapen a la tributación en el país de la fuente. La aplicación de un impuesto mínimo sobre el

⁴⁹ Esto es distinto, por ejemplo, de las normas sobre tasas impositivas mínimas obligatorias.

⁵⁰ *Franco-German joint declaration on the taxation of digital companies and minimum taxation* (diciembre de 2018). Véase más información sobre el tipo de impuestos analizados en este caso en Grinberg (2018).

⁵¹ Algunos países aplican estas normas solo a las sociedades; otros también incluyen la propiedad por parte de personas individuales.

⁵² OCDE (2015b).

ingreso percibido en el extranjero puede proporcionar un mecanismo de contención, sin el cual la territorialidad puede poner en peligro la tributación interna.

45. El impuesto estadounidense sobre el “Ingreso mundial por activos intangibles gravados a tasas bajas” (GILTI, según su sigla en inglés), adoptado por Estados Unidos en la Ley de recortes fiscales y empleo (TCJA, por su sigla en inglés), es un impuesto mínimo sobre los rendimientos de la inversión extranjera directa en el extranjero (apéndice IV). Su introducción se justificó principalmente para reducir al mínimo la oportunidad, intensificada por la transición a la territorialidad, de trasladar los activos intangibles y los ingresos relacionados a jurisdicciones de tributación más baja en el extranjero. Se impone un impuesto estadounidense mínimo al término definido como “ingreso mundial por activos intangibles gravados a tasas bajas” —beneficios superiores a un 10% que se consideran rendimientos de activos tangibles ubicados en el extranjero— del 10,5% (si no se tributa en el extranjero), y la obligación tributaria ante Estados Unidos se elimina por completo si el impuesto extranjero aplicado a ese ingreso supera el 13,125%. Se estima que esta disposición incrementará los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas de Estados Unidos en alrededor de USD 8.000 millones⁵³. La estructura y los incentivos creados por el impuesto sobre el ingreso mundial por activos intangibles tributados a tasas bajas son complejos⁵⁴, pero este nuevo enfoque ha generado una mayor conciencia sobre los beneficios potenciales de una imposición mínima efectiva sobre las inversiones en el extranjero.

46. Se pueden prever variantes de este enfoque. En lugar de realizar pruebas en relación con los activos tangibles, simplemente se podrían gravar todos los ingresos de las sucursales o filiales extranjeras consideradas como sujetas a una tributación insuficiente⁵⁵; y la prueba podría aplicarse país por país para eliminar la evasión mediante la mancomunación del ingreso de jurisdicciones extranjeras con regímenes de impuestos altos y bajos.

47. Los efectos de contagio de los impuestos mínimos sobre las inversiones en el extranjero son en general positivos, entre ellos, la reducción de las presiones provocadas por la competencia tributaria sobre los países de origen. De hecho, refuerzan un aspecto de la tributación internacional⁵⁶ en un mundo con sistemas cada vez más territoriales. En el caso de los países con impuestos más altos, protegen contra los impuestos bajos en el extranjero al reducir su beneficio para el inversionista. Del mismo modo, sin embargo, reducen el beneficio para los países fuente de ofrecer esas tasas impositivas bajas. Por lo tanto, los impuestos mínimos sobre las inversiones de salida pueden tener el efecto estratégico de limitar la agresividad de la competencia tributaria, lo cual puede ser beneficioso tanto para los países de la fuente como para otros países. Este aumento inducido de las tasas impositivas efectivas en los países que ofrecen tasas impositivas bajas y en los países fuente también podría beneficiar indirectamente a otros países con impuestos

⁵³ Clausing (2018a).

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Dharmapala (2018), y Chalk, Keen y Perry (2018).

⁵⁵ En el caso de los miembros de la UE, se requeriría la inclusión de las subsidiarias nacionales.

⁵⁶ Esta es una de las opciones de reforma considerada en FMI (2014).

elevados. Sin embargo, reforzar la tributación basada en la residencia de esta forma podría inducir a la “reversión”: es decir, a trasladar la casa matriz a jurisdicciones que no imponen esta carga⁵⁷. La TCJA incluye rigurosas medidas para desincentivar esto; la adopción común aliviaría este problema.

48. La reducción del margen para el traslado de beneficios simplifica la administración y el cumplimiento, y los impedimentos jurídicos son moderados. Las autoridades tributarias se enfrentarán a situaciones complejas: por ejemplo, para identificar el impuesto pagado en el extranjero, y verificar que no se haya reembolsado o acreditado contra algún otro impuesto, las normas de intercambio efectivo de información serán aún más críticas. Pero estas situaciones han resultado manejables. Este enfoque puede diseñarse de manera que sea coherente con las normas vigentes (incluidos los convenios de doble imposición), y que puedan aprovecharse las normas sobre sociedades extranjeras controladas ya existentes para realizar las modificaciones requeridas en la legislación nacional, aunque sería preferible adoptar un enfoque de diseño común para reducir las complejidades y las cargas de cumplimiento.

49. Una importante cuestión de diseño es la tasa a la cual se fijaría el impuesto mínimo. La disposición GILTI, por ejemplo, fija el impuesto mínimo a la mitad de la tasa interna. Aplicar un impuesto mínimo por debajo de la tasa interna de esta forma reduce, pero no elimina, una posible distorsión que favorece la inversión en el extranjero. Aplicar a los ingresos en el exterior la tasa interna —estableciendo un sistema universal puro sin aplazamiento— sería compatible con el principio de neutralidad de las exportaciones de capital. Fijar una tasa más baja es en cierta medida un compromiso con los principios de neutralidad de las importaciones de capital y de neutralidad de la propiedad del capital, lo cual deja un papel sustancial para la tasa del país de origen en el anclaje del impuesto final pagado por los inversionistas de todos los países. Sin una orientación teórica entre estos principios, convendría llegar a una solución de compromiso, pero queda pendiente precisamente la cuestión de cómo garantizar un equilibrio adecuado.

Impuestos mínimos sobre inversiones desde el extranjero

50. El Impuesto contra la erosión abusiva de la base tributaria (BEAT, por su sigla en inglés) de la Ley de recortes tributarios y empleo es un impuesto mínimo sobre las inversiones del extranjero— y es un impuesto contundente. Las sociedades residentes en Estados Unidos pagan la mayor de las siguientes sumas: 1) sus obligaciones en virtud de reglas normales o, 2) el impuesto cobrado a una tasa más baja, pero sobre una base que difiere de la base normal al no permitir deducciones por partidas (como intereses, regalías y comisiones por administración) pagadas a partes relacionadas en el extranjero que comúnmente están asociadas con el traslado de beneficios⁵⁸. Por lo tanto, este último elemento fija un cargo mínimo que limita el grado en que la base imponible puede ser erosionada por tales pagos. El BEAT va mucho más lejos que las acciones de BEPS sobre los precios de transferencia y la estrategia de reducir la carga impositiva denominada “interest stripping”, se aplica independientemente de la tasa del impuesto aplicable en el país

⁵⁷ Esto puede estimular la competencia tributaria, Clausing (2018b).

⁵⁸ Véanse más detalles en el apéndice IV.

extranjero al recibir los pagos en cuestión, y se aplica a una amplia gama de pagos. Como en el caso del GILTI, el impuesto contra la erosión abusiva de la base tributaria ha suscitado un interés más amplio en los sistemas que son básicamente del mismo tipo.

51. Es posible diseñar alternativas menos contundentes, en particular denegando la deducción de ciertos pagos a partes relacionadas o eliminando el derecho a los beneficios por tratado tributario, a menos que el contribuyente demuestre que esos pagos estaban sujetos a una tasa impositiva efectiva mínima en el extranjero⁵⁹. La aplicación es más difícil si el nivel mínimo depende del impuesto pagado en el extranjero, aunque las cuestiones jurídicas son más fáciles de resolver. Lo primero es probablemente un precio que vale la pena pagar para limitar las distorsiones (al menos en el caso de los países desarrollados). Lo último requiere coherencia con las normas vigentes, como las relativas a la no discriminación (es decir, las disposiciones deben aplicarse por igual a transacciones internas similares). Cuando se implemente como una medida basada en la residencia, puede diseñarse de manera que sea coherente con los CDI vigentes.

52. Aunque estas reglas pueden ser eficaces, tienen un elemento inevitable de arbitrariedad. Al tener en cuenta la naturaleza de algunos pagos como variable representativa de su posible abuso, se corre el riesgo de capturar transacciones comerciales genuinas y, por lo tanto, de pasar por alto esas vulnerabilidades en lugar de resolverlas. Sin embargo, esta arbitrariedad puede ser un precio que vale la pena pagar para resolver dificultades importantes, evitando al mismo tiempo la necesidad de una reforma más profunda del orden tributario internacional.

Impuestos mínimos en los países de bajo ingreso

53. En los países de bajo ingreso, algunas medidas sencillas que protegen contra la erosión de la base sobre las inversiones de entrada pueden desempeñar un papel crucial, como parte del sistema principal, y no como una alternativa mínima. Pocas empresas multinacionales grandes tienen su sede en países de bajo ingreso, pero muchas empresas multinacionales operan en estos países, por lo que las normas aplicables a las inversiones de entrada son esenciales, y la simplicidad es la clave de la eficacia en un entorno de capacidad restringida. Esto exige que se adopten medidas sencillas de protección de la base como parte del sistema principal, junto con los impuestos mínimos (dirigidos principalmente a la elusión y evasión de impuestos internos) que muchos países en desarrollo ya tienen, y que a menudo se recomiendan en el marco de la asistencia técnica del FMI⁶⁰.

54. Un enfoque consiste en limitar la posibilidad de deducir ciertos gastos a partes relacionadas. Muchos países de bajo ingreso tienen disposiciones de este tipo: Côte d'Ivoire, por

⁵⁹ La aplicación de esta prueba —que puede definirse de varias formas— podría ser compleja y debería sustentarse en acuerdos efectivos de IAI.

⁶⁰ En América Latina, estos impuestos mínimos a menudo se basan en los activos brutos o netos; en África subsahariana, suelen basarse en el volumen de negocios. Best *et alia* (2015) analizan los efectos y las ventajas de este modelo en Pakistán.

ejemplo, niega los pagos intragrupo de regalías o comisiones por servicio que superen el 5% del volumen de negocios.

55. Una regla más amplia que niegue las deducciones locales por pagos que erosionan la base y que no están sujetos a una imposición efectiva mínima en manos del receptor puede resultar atractiva para los países de bajo ingreso. Algunos detalles (relacionados con el traslado a ejercicios futuros, por ejemplo) naturalmente podrían variar según las circunstancias de cada país; y asignar la carga de la prueba al contribuyente para demostrar que el receptor paga un impuesto adecuado es aún más importante en el contexto de los países de bajo ingreso. Podrían diseñarse reglas de este tipo de manera que fueran coherentes con los convenios de doble imposición vigentes. Las retenciones de impuestos finales a tasas relativamente altas podrían desempeñar una función similar, pero la capacidad de imponerlas podría verse limitada por los convenios de doble imposición vigentes a menos que se modifiquen o anulen. Esto podría significar lo siguiente: i) no ofrecer reducciones de las tasas de retención en virtud de los tratados de doble imposición aplicables; y/o ii) imponer retenciones sobre ciertos pagos a los que tradicionalmente no se han aplicado. Un ejemplo de esto último es la nueva disposición del tratado modelo de las Naciones Unidas que permitiría retenciones sobre los pagos transfronterizos por servicios técnicos.

56. Una cuestión más importante para los países de bajo ingreso es si se podría utilizar este enfoque, así como los precios de transferencia convencionales, con una posible ampliación al costo de los bienes vendidos⁶¹. También se utilizan ocasionalmente las cláusulas de seguridad opcionales: márgenes de beneficio mínimos establecidos públicamente para conjuntos definidos de transacciones, que se consideran compatibles con el principio de la independencia mutua de las partes. Los contribuyentes no deben elaborar un estudio sobre los precios de transferencia ni buscar transacciones comparables en el mercado; simplemente deben mostrar un margen de beneficio para que las transacciones que califican se clasifiquen dentro del nivel de seguridad. La clave para que una cláusula de seguridad sea eficaz es que se focalice en transacciones homogéneas y relativamente simples, y que el margen de beneficio mínimo no sea un beneficio tributario.

57. Esta regla podría combinarse con un método de "división de beneficios residuales", como se explica más adelante. Por ejemplo, un régimen que niegue la deducción de algunos pagos transfronterizos realizados por el uso de insumos dentro de los países de bajo ingreso podría estar relacionado con la exigencia de un rendimiento "normal" para que esos insumos tributen en esos países.

58. Es necesario tener en cuenta los posibles efectos adversos sobre la inversión, y estos podrían mitigarse mediante cierta coordinación cuando se adopten estas medidas. Las herramientas más contundentes facilitan la administración, pero incrementan el riesgo de obstaculizar los pagos legítimos y desalentar la inversión. Los países que adoptan esas medidas unilateralmente pueden por consiguiente estar más expuestos a la competencia de jurisdicciones

⁶¹ También es necesario diseñar cuidadosamente las medidas que afectan al comercio de bienes, teniendo en cuenta las reglas aplicables de la OMC.

que no las adoptan. La adopción coordinada podría ayudar a limitar el riesgo, que cada país podría observar al actuar solo, de desviar las inversiones hacia otros países.

Resumen: *Los modelos de imposición mínima pueden ser muy eficaces para abordar el traslado de beneficios, y pueden reducir la competencia tributaria. Se enfrentan a impedimentos jurídicos relativamente moderados, aunque la administración puede ser compleja. En el ámbito de las inversiones de entrada, pueden ser especialmente atractivos para los países de bajo ingreso.*

C. Ajuste fiscal en frontera

59. Varias arquitecturas alternativas contienen algún elemento de ‘tributación basada en el destino’, es decir, la asignación de ciertas potestades tributarias a la jurisdicción en la que está ubicado el comprador⁶². Las actuales normas no contemplan esas potestades, y antes de la propuesta del Congreso de Estados Unidos mencionada anteriormente la posibilidad de que existieran apenas si era considerada. Ahora forman parte del debate sobre políticas, y acontecimientos recientes dejan entrever la posibilidad de un sistema de tributación basado en el destino. La Ley de recortes fiscales y empleo, por ejemplo, aplica una tasa reducida a las ganancias derivadas de exportaciones y limita algunas deducciones para pagos en el exterior. Y la noción de que la participación del usuario crea una potestad tributaria, si bien eso es algo muy distinto conceptualmente, en la práctica asigna ciertas potestades tributarias a las jurisdicciones en las que se encuentran los usuarios finales de un producto. De hecho, y aunque sin duda esta no sea la intención, la idea de aplicar impuestos en el lugar donde se crea valor parecería implicar que existen ciertas potestades tributarias en el país de destino, ya que sin compradores no hay valor.

60. Los impuestos de ajuste fiscal en frontera son un tipo especial de tributación basada en el destino, caracterizada por la exclusión de las exportaciones de la base tributaria y la inclusión de las importaciones⁶³. En este sentido son iguales al IVA, que exonera a las exportaciones del impuesto al aplicarles una tasa de cero⁶⁴ y grava plenamente todas las importaciones; la diferencia clave está en que en un sistema de ajuste fiscal en frontera los costos de mano de obra son deducibles, mientras que un sistema de IVA no lo son. (La tributación en el destino, cabe señalar, puede ocurrir de otras maneras aparte del ajuste fiscal en frontera, como por ejemplo mediante el uso de las ventas como un factor de la asignación de las utilidades globales de una empresa multinacional, como se analiza más adelante).

⁶² Las reglas de destino pueden basarse en los principios de las Directrices internacionales sobre el impuesto al valor agregado (IVA)/impuesto sobre bienes y servicios (IBS) de la OCDE (*International VAT/GST Guidelines*).

⁶³ En el caso de los compradores empresariales, las importaciones podrían gravarse pero ser deducibles o simplemente ser no deducibles.

⁶⁴ Es decir, los impuestos pagados sobre insumos se reintegran en su totalidad.

El impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino

61. El impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino (DBCFT, por su sigla en inglés)⁶⁵ combina el ajuste en frontera con el tratamiento de ‘flujo de caja’ (es decir, la amortización de la inversión como gasto sin deducción de intereses). En una economía cerrada, la tributación de los flujos de efectivo significa que el gobierno toma una proporción de todos los ingresos y (al permitir que sean totalmente deducibles) asume la misma proporción de todos los costos. El gobierno solo capta ingresos, en valor presente, en la medida en que las rentabilidades sean superiores a lo normal: el impuesto por lo tanto se aplica solamente a las rentas⁶⁶. La tributación basada en el destino garantiza que suceda lo mismo en una economía abierta. De este modo pueden registrarse ingresos y gastos en diferentes jurisdicciones. Supóngase, por ejemplo, que las exportaciones del país de origen pagan impuesto en el país de destino a una tasa mayor que la tasa a la que se deducen los costos en el país de origen. Esto parecería desalentar la inversión en el país de origen. Sin embargo, si estos impuestos se aplican de forma general, los precios y/o el tipo de cambio pueden ajustarse para neutralizar este efecto. Una depreciación de la moneda del país de origen (o un aumento de los precios en el exterior) puede garantizar que los ingresos netos en moneda nacional no se vean afectados por la diferencia de las tasas de impuesto⁶⁷, y las decisiones de inversión no se distorsionarán. Las complejidades surgen con los flujos financieros, en especial los transfronterizos: en términos generales, en las propuestas de impuesto sobre flujos de efectivo basado en el destino la idea es no considerarlos⁶⁸. Al ser un impuesto sobre una renta, el impuesto sobre flujos de efectivo basado en el destino no distorsiona las decisiones de inversión y financieras: el sesgo de deuda, por ejemplo, se elimina⁶⁹.

62. El DBCFT es equivalente a un IVA de tasa única y amplia base combinado con un subsidio salarial con la misma tasa. La adopción de un DBCFT por lo tanto se asemeja a un incremento de la tasa del IVA acompañado de una reducción de los impuestos sobre los salarios. A la inversa, la desaparición del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas tradicional y una mayor dependencia del IVA sumada a una retención a elevar los impuestos sobre los salarios — dirección hacia la que muchos países han estado avanzando⁷⁰— se asemejan a la adopción de un

⁶⁵ Propuesto por Bond y Devereux (2002), y pueden consultarse más detalles en Auerbach *et al.* (2017a) y un tratamiento analítico en Auerbach y Devereux (2018).

⁶⁶ La tributación de los flujos de caja también podría introducirse sin adoptar un sistema basado en el destino, pero la competencia tributaria empuja a los países a bajar las tasas impositivas.

⁶⁷ En el cuadro 2 de Auerbach *et al.* (2017a) se ilustra este argumento. Para observar por qué se espera que los precios internos y/o el tipo de cambio respondan a la adopción de un DBCFT, obsérvese que, con una tasa τ , el ajuste en frontera eleva el precio de las importaciones adquiridas por los consumidores finales con un factor $(1 + \tau)$; esto se puede neutralizar, y los precios relativos pueden no sufrir perturbaciones, si los precios internos y los salarios aumentan en función del mismo factor o si la moneda se aprecia en una proporción de $\tau/(1 + \tau)$.

⁶⁸ Véase Auerbach *et al.* (2017).

⁶⁹ Aquí, al igual que en otros casos, nos abstraemos de posibles distorsiones por medio de la tributación de las personas físicas.

⁷⁰ Los niveles y las variaciones del impuesto sobre la renta de personas jurídicas establecido por la ley y las tasas del IVA estándar de hecho han estado inversamente correlacionadas.

DBCFT, pero con la importante diferencia de que en el mundo real los IVA distan mucho de tener la tasa única y la base amplia de un DBCFT idealizado.

63. La incidencia de un DBCFT recaería principalmente sobre los beneficiarios de rentas en el país que lo adopte. Si el ajuste se produce mediante un aumento de los precios y los salarios internos, los no residentes no se ven afectados en absoluto, de modo que la carga recae en los receptores de rentas internos y los que perciben un ingreso nominal fijo. Si el ajuste se produce mediante una apreciación de la moneda del adoptador, los asalariados internos tampoco se ven afectados; si bien los no residentes que reciben ingresos por rentas generadas por actividades en el país adoptador obtienen un aumento de sus ingresos en la moneda de su país, esto compensa el impuesto pagado.

64. No se prevé que la adopción de un DBCFT (incluso unilateral) afecte el comercio. A diferencia de un arancel, un DBCFT no crea una preferencia por la producción interna por encima de las importaciones: todas las ventas a consumidores finales, de productos importados o producidos internamente, se gravan, y todos los costos internos son deducibles, ya sea que estén relacionados con la producción para exportar o para el mercado interno. En un mundo sin fricciones, las variaciones del tipo de cambio real deshacen inmediatamente el ajuste en frontera. En la práctica, los precios rígidos y/o la determinación de precios en la moneda de un país que ha adoptado un DBCFT implicarían un ajuste más lento, pero los efectos previsiblemente serían pequeños y bastante breves⁷¹.

65. En cuanto a la evaluación, las mayores y más notables ventajas del DBCFT son que, de adoptar universalmente, eliminaría en gran medida el traslado de beneficios y la competencia:

- Como las exportaciones y las importaciones hechas por empresas se excluyen del cálculo de la base tributaria —en todos los países si la adopción es universal—, la manipulación de los precios aparentes de tales transacciones no afecta la carga tributaria. Al excluir de la base los flujos financieros, las oportunidades de traslado de la deuda también desaparecen⁷².
- La carga tributaria en el marco de un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino depende en definitiva solo del tratamiento de la venta a los consumidores finales: el impuesto a las transacciones intermedias no afecta, ya que la compra es deducible para el comprador. Y en la medida en que la ubicación del consumidor final sea fija (poca movilidad relativa de las personas), no existe margen para procurar atraer la base tributaria o las actividades que la generan.

⁷¹ Véase Auerbach *et al.* (2017a) y Buitier (2017). Barbiero *et. al* (2018) muestran en un modelo dinámico estocástico de equilibrio general (DSGE) que si los precios se determinan moneda local, no se observa ningún impacto; pero si se determinan en dólares de EE.UU., la adopción de un DBCFT por parte de Estados Unidos deprimiría las exportaciones e importaciones hasta un 0,3%, aunque el impacto se disiparía en su mayor parte después de 10 trimestres.

⁷² Auerbach *et al.* (2017b) ahondan en este tema.

Al igual que en un sistema de IVA⁷³, es de prever que el traslado de beneficios y la competencia tributaria sean cuestiones de poca importancia en un régimen de impuesto sobre flujos de efectivo basado en el destino.

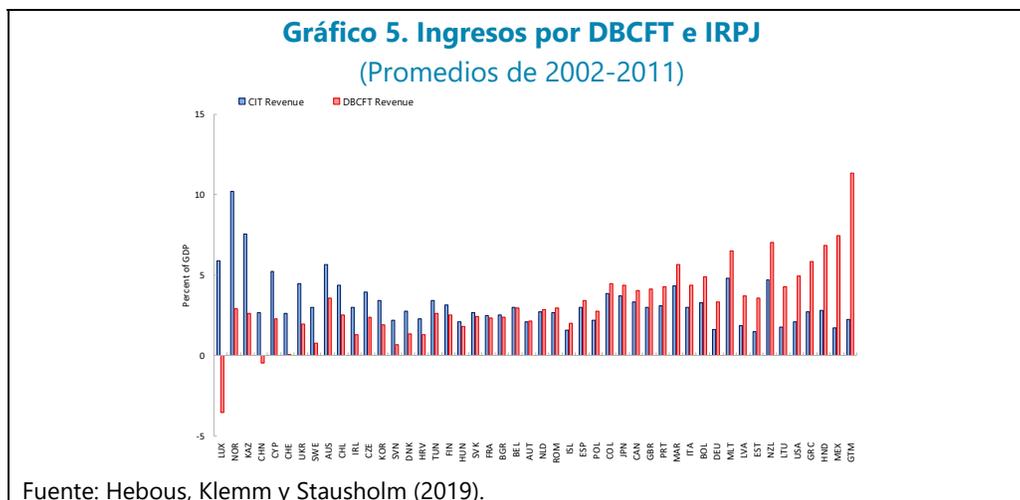
66. No obstante, la adopción solamente por parte de un subconjunto de países podría generar presiones intensas en otros. Si solo algunos países adoptan un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino, los que mantienen un sistema basado en el origen verían aumentar drásticamente los incentivos para trasladar los beneficios al exterior, ya que todo beneficio trasladado a un país con un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino tendría una tasa de impuesto igual a cero. La adopción conjunta de un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino sería una respuesta posible, pero no necesariamente óptima porque supondría renunciar a la oportunidad de extraer ingresos de los no residentes. Las fluctuaciones potencialmente importantes de los tipos de cambio también podrían incidir marcadamente en las posiciones de inversión internacional de otros países, dependiendo de la composición monetaria de estas.

67. En el caso de los países ricos en recursos naturales, un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino —y la tributación basada en el destino en términos más generales— debería complementarse con impuestos basados en el origen que tienen como fin captar rentas específicas de una localidad. La incidencia del impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino recae sobre los residentes internos, y la probabilidad de superávits comerciales, y por ende de pérdidas de ingresos, es mucho mayor en los países con abundantes recursos naturales. En el caso de las rentas locales específicas basadas en recursos (y de otro tipo), la tributación basada en el origen es, en principio, eficiente (aunque está sujeta a dificultades de implementación) y, además, puede extraer ingresos de no residentes. Esto sin embargo no tiene por qué impedir la adopción de un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino: los impuestos sobre rentas y otros cargos comunes en las industrias extractivas podrían elevarse para compensar cualquier déficit en los ingresos, aunque el sector seguirá estando expuesto a presiones de traslado de beneficios.

68. Según estimaciones recientes⁷⁴, sin alterar las tasas impositivas, la adopción de un DBCFT mundial conllevaría importantes cambios a corto plazo en los ingresos tributarios de los países (gráfico 5), y poco cambio a nivel general.

⁷³ Excepto en el caso de transacciones transfronterizas en las que las tasas impositivas indirectas varían ampliamente y el caso de artículos pequeños de mucho valor.

⁷⁴ Los resultados presentados en esta sección son de Hebous, Klemm y Stausholm (2019).

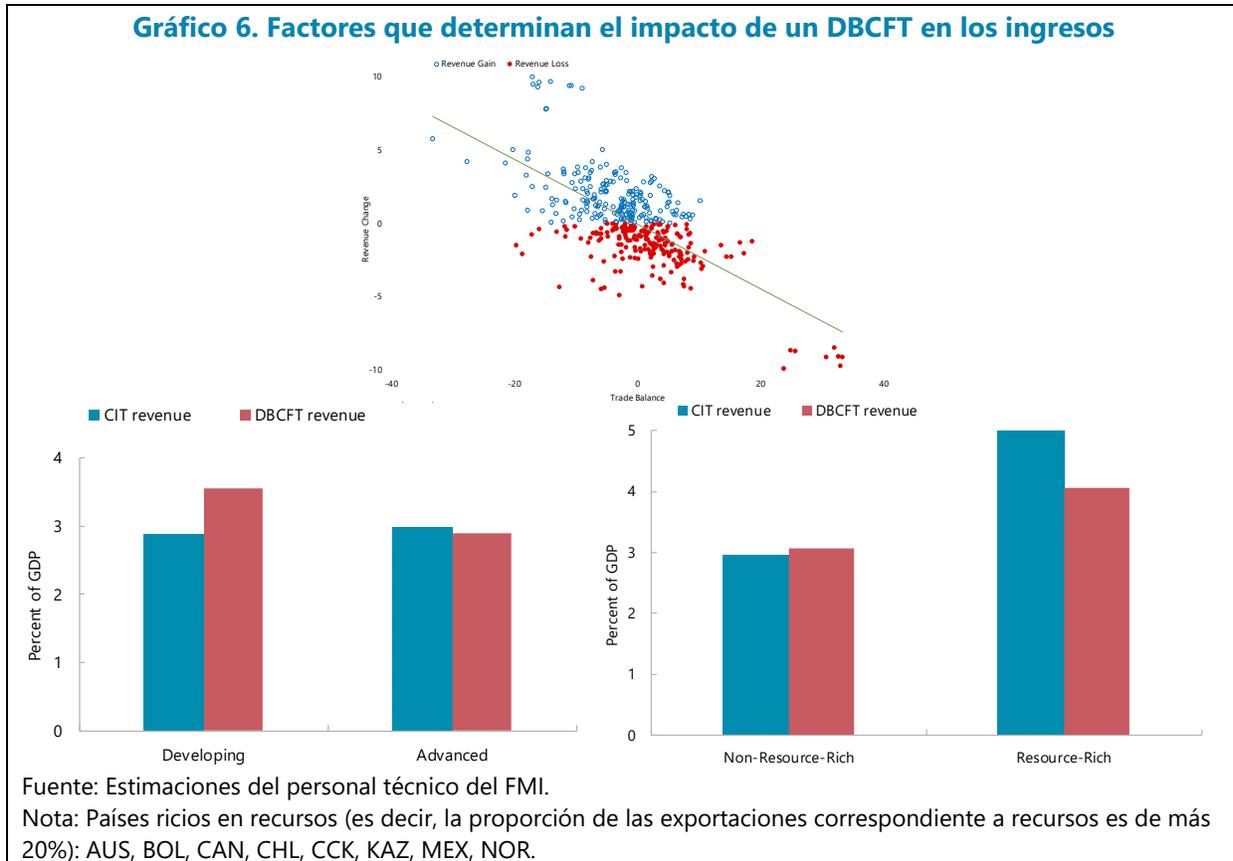


69. En el gráfico 6 se ilustran las características asociadas con una mayor probabilidad de un aumento a corto plazo de los ingresos derivado de la adopción a escala mundial⁷⁵. Estas características están más relacionadas con un impacto provocado por la tributación en el destino que por la tributación de los flujos de efectivo:

- **Déficits comerciales:** Cuando las importaciones son gravadas con un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino y las exportaciones están exentas, los déficits comerciales están asociados a mayores ingresos.
- **Ingresos limitados provenientes de recursos.**
- **Ingreso per cápita bajo:** Esto es algo que sorprende —habría cabido esperar que estos países salieran perjudicados, dado la función que cumplen como lugares de producción—, pero la razón puede ser una amplia elusión fiscal en el actual sistema (las estimaciones relativas al impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino suponen pleno cumplimiento del impuesto).

70. No obstante, estos efectos a corto plazo pueden revertirse con el transcurso del tiempo, y/o ser contrarrestados mediante una modificación de la tasa impositiva. Con el tiempo, estos efectos pueden ir disminuyendo a medida que se ajustan los saldos comerciales: conforme evolucionen los saldos comerciales a lo largo del tiempo, el efecto en los ingresos, en valor presente, es cero. Por otro lado, los países con importantes posiciones de inversión internacional positivas, que pueden financiar futuros déficits comerciales, podrían salir ganando a largo plazo (Auerbach, 2017). Aun dejando esto de lado, la falta de presiones provenientes del traslado de beneficios y de la competencia tributaria en el marco de un DBCFT significa que la tasa impositiva puede modificarse según sea necesario para mantener los ingresos sin temor de que surjan efectos adversos por esas vías.

⁷⁵ Cada uno de estos factores tiene una incidencia significativa si se controlan los otros, aunque algo menos en el caso del ingreso per cápita.



71. Los efectos de contagio negativos de la adopción unilateral del DBCFT podrían ser considerables, en tanto que acordar una adopción a escala mundial podría ser difícil debido a la importante redistribución de los ingresos. Hebous, Klemm y Stausholm (2019) estiman que la adopción por parte de una economía integrada de gran tamaño, como Estados Unidos, podría hacer que los países vecinos pierdan alrededor del 40% del ingreso tributario que perciben de empresas multinacionales (MNE). La adopción multilateral podría limitar estos efectos de contagio, pero las variaciones potencialmente importantes en los ingresos tributarios nacionales plantean sus propios obstáculos a la adopción a escala mundial.

72. La implementación de un DBCFT sería relativamente sencilla, y las principales dificultades guardan relación con las devoluciones. Casi todas las administraciones tributarias están familiarizadas con los ajustes en frontera a través del IVA (aunque la implementación en el marco del impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino —en función de cuentas en lugar de facturas— sería diferente)⁷⁶; y la deducción de costos salariales es estándar. Las dificultades surgirían a la hora de identificar y aplicar el impuesto a vendedores sin una presencia física (principalmente las empresas que venden directamente a clientes particulares, el denominado

⁷⁶ Es decir, la equivalencia es con un IVA 'basado en sustracción', con respecto al cual la experiencia práctica es escasa.

modelo B2C, o *business-to-consumer*), pero lo mismo sucede cada vez más con el IVA⁷⁷. Sin embargo, la posibilidad de deducir los salarios significa que las devoluciones serían más prevalentes que un sistema de IVA, lo cual haría más complicada la tarea de ofrecer protecciones contra el fraude y a la vez garantizar pagos puntuales a los negocios legítimos.

73. Existen importantes cuestiones jurídicas relacionadas con el impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino debidas a potenciales incongruencias con lo siguiente:

- **Reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)**, a pesar de que el impuesto equivale económicamente a un IVA más un subsidio salarial, los cuales son individualmente compatibles con la OMC. Hay diferentes opiniones con respecto a si el impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino podría ser diseñado de tal manera que se evite este riesgo⁷⁸.
- **Tratados sobre doble imposición**, los cuales, si no existe una presencia física, no confieren potestad tributaria al país de la venta final. Si se determinara que el impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino está dentro de su ámbito, los tratados sobre doble imposición tendrían que ser modificados.

74. Esta cuestión fundamental relacionada con los tratados surge con cualquier régimen que dé lugar a una obligación inherente de tributación de los beneficios en el país de la venta final, como sucede con varias de las opciones que se examinan más adelante.

Deducción tributaria por el patrimonio neto/capital empresarial (DBACE, por su sigla en inglés)

75. Una deducción tributaria por el patrimonio neto/capital empresarial basada en el destino (DBACE) presenta menos problemas de transición que el impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino, pero podría ser menos eficaz a la hora de evitar el traslado de beneficios. El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas basado en una deducción tributaria por patrimonio neto empresarial (ACE, por su sigla en inglés) permite la posibilidad de deducir intereses, pero también ofrece una deducción por un monto nocional de rendimiento del capital neto. También es un impuesto sobre la renta, y también podría ser ajustado en frontera⁷⁹. Si se selecciona una tasa nocional adecuada, la deducción tributaria para el patrimonio neto basada en el destino sería equivalente en valor presente a un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino⁸⁰. Una deducción tributaria por el patrimonio neto basada en el destino presentaría menos dificultades de transición: evita la necesidad de mecanismos relacionados con el stock de capital inicial (ya que se mantiene la depreciación) y el stock de deuda (ya que se mantienen la

⁷⁷ Métodos desarrollados en el contexto del IVA —como requisitos de registro simplificados y regímenes de ‘ventanilla única’ para empresas que venden múltiples jurisdicciones— también podrían emplearse para el DBCFT.

⁷⁸ Véase por ejemplo Schön (2016) y Grinberg (2017).

⁷⁹ Véase Hebous y Klemm (2018).

⁸⁰ Suponiendo que la ACE no contempla concesión para capital de pre-introducción.

deducibilidad de los intereses)⁸¹. Sin embargo, en la medida en que la tasa nocial sea inadecuada, una deducción tributaria por el patrimonio neto basada en el destino, aunque reduce los incentivos de traslado de beneficios y la competencia tributaria, no los eliminaría por completo: por ejemplo, los préstamos entre empresas a tasas de interés infladas siguen siendo posibles (salvo que se deniegue la deducibilidad de los intereses en préstamos a partes relacionadas)⁸². Por lo visto una deducción tributaria por el patrimonio neto basada en el destino puede ser menos eficaz que un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino, pero aun así tiene muchas de las mismas ventajas, y podría ser un paso previo⁸³.

Resumen. *Si se adopta universalmente, el DBCFT es un mecanismo sólido contra el traslado de beneficios y la competencia tributaria; si se adopta unilateralmente, puede agravar ambos fenómenos. Para la implementación se puede aprovechar la experiencia con el IVA, pero hay que considerar importantes cuestiones jurídicas, como la coherencia con las reglas de la OMC y consideraciones relacionadas con los tratados sobre doble imposición. Las implicaciones para los países en desarrollo siguen siendo inciertas, pero, si se mantiene la tributación en el origen para los recursos naturales, dichas implicaciones no son necesariamente perjudiciales.*

D. Fórmula de reparto

76. Con una fórmula de reparto, las cuentas de todas las filiales de una empresa se consolidan para generar una base tributaria unitaria que se reparte entre jurisdicciones en función de una fórmula. Las jurisdicciones luego aplican su propia tasa de impuesto a la base distribuida. Los impuestos empresariales subnacionales por lo general funcionan de acuerdo con una fórmula de reparto, particularmente en Alemania, Canadá, Estados Unidos y Japón. En Canadá, por ejemplo, la base unitaria se distribuye entre las nóminas y ventas de las provincias, conforme a reglas mutuamente acordadas, aplicando ponderaciones o fórmulas especiales a ciertos sectores (como seguros, banca y transporte). Las provincias conservan autonomía para aplicar sus propios créditos a la base tributaria distribuida. En Estados Unidos, los estados pueden elegir diferentes ponderaciones para activos, nómina y ventas; y estas pueden variar por sector; Alaska, por ejemplo, usa un factor de ventas basado en el origen para las industrias extractivas.

⁸¹ También sería menos volátil en general.

⁸² Más sutilmente, Hebous y Klemm (2018) muestran que si la tasa de interés nocial no se fija en el nivel correcto, habría incentivos para modificar la distribución mundial de la deuda, e incluso para manipular los precios de transferencia.

⁸³ Un mecanismo estrechamente relacionado a la DBACE sería una concesión tributaria para el capital empresarial (DBACC, por sus siglas en inglés), en virtud de la cual se aplicaría una rentabilidad nocial común a todo el capital, incluida la deuda (Kleinbard, 2005). Su ventaja está en que elimina toda distinción entre financiamiento mediante deuda y financiamiento mediante venta de acciones. Al igual que el DBACE, elimina la manipulación de los precios de transferencia y la competencia solamente si la tasa de interés nocial se fija en el nivel correcto.

77. Las dificultades conceptuales y prácticas de la aplicación del principio de independencia mutua (*arm's length*) han dado lugar a propuestas para aplicar la fórmula de distribución a nivel regional o mundial. Las experiencias a nivel subnacional hacen pensar que, a medida que avanza la integración económica, el reparto mediante fórmula parece ser un mecanismo más idóneo que el principio de independencia mutua para dividir entre jurisdicciones los beneficios de empresas relacionadas. En ese sentido, la Comisión Europea ha propuesto una 'base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades' (BICCCIS) para la Unión Europea (UE)⁸⁴. Se contempla un método de implementación en dos pasos. Primero, se establece una base imponible o tributaria común uniforme en todos los estados miembros. Segundo, los beneficios gravables de toda la UE se reparten entre los estados miembros en función de tres factores de igual ponderación: activos, ventas por destino y mano de obra (que a su vez pondera de forma equitativa nómina y empleados). También ha habido propuestas para una fórmula de reparto a nivel mundial, por ejemplo, de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2018) y de Picciotto (2016). El respaldo a favor de estas propuestas por lo general refleja la opinión de que la fórmula de reparto supondría ventajas para los países en desarrollo⁸⁵, dada la importancia que revisten para estos las actividades de producción. Más adelante se analiza si esto es efectivamente así, pero la evidencia es escasa.

78. La fórmula de reparto reduciría considerablemente el margen para el traslado de beneficios, pero introduce otras dificultades, y no es inmune a la competencia tributaria en torno a las decisiones sobre ubicación real, e incluso podría agravarla. Al gravar a las empresas multinacionales sobre una base consolidada, la fórmula de reparto elimina el margen para el traslado de beneficios mediante precios de transferencia y otros mecanismos, y soluciona los problemas del principio de plena competencia. Induciría posibles distorsiones de las estructuras societarias: la combinación de dos empresas independientes por lo general alteraría su deuda tributaria combinada⁸⁶; se supone que el principio de independencia mutua evita esto, pero en la práctica el sistema actual dista mucho de ser neutral en este sentido. No obstante, la fórmula de reparto no elimina los riesgos de competencia tributaria si los factores utilizados para determinar el reparto son móviles. De hecho, si se usan como ponderaciones los factores de producción, la competencia tributaria podría intensificarse, porque el aumento de los ingresos que se obtiene al atraer esos factores no se debe a un incremento de la actividad local sino a que se le asigna una proporción mayor de los beneficios globales de la empresa multinacional⁸⁷.

79. Los factores de ponderación utilizados para el reparto determinan los efectos distributivos y de eficiencia de la fórmula de reparto. Al distribuir la base tributaria consolidada usando variables que aproximan las actividades económicas sustanciales, la fórmula de reparto

⁸⁴ Comisión Europea C (2016a). Esto relanzó, con modificaciones, una propuesta de 2011. Véanse análisis en Bettendorf *et al.* (2010); Spengel *et al.* (2011) y Comisión Europea (2016b).

⁸⁵ Véase por ejemplo: <https://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/>.

⁸⁶ Gordon y Wilson (1986).

⁸⁷ Nielsen, Raimondos-Møller y Schjelderup (2010). Estas cuestiones se analizan más a fondo en McLure y Weiner (2000), Avi-Yonah y Clausing (2008), Altshuler y Grubert (2009) y Clausing (2016).

puede compaginar adecuadamente la base tributaria con algunos fundamentos elementales, como por ejemplo la ubicación de los factores de producción, o el domicilio de los consumidores. En condiciones ideales, estos factores deberían ser fáciles de comprobar (para evitar que las empresas los manipulen) y relativamente insensibles a los diferenciales de impuestos (para reducir a un mínimo las distorsiones distributivas y la competencia tributaria). Los factores comúnmente utilizados para determinar el reparto son los siguientes:

- **Factores de producción.** Se usan comúnmente la nómina, el empleo y los activos. La nómina sería difícil de tergiversar, y gran parte de la mano de obra es relativamente inmóvil. En el caso de los activos tangibles, la valoración puede ser de tipo no trivial, pero hay métodos que se usan comúnmente; no obstante, esos activos (y cierta mano de obra calificada) son relativamente móviles, de tal manera que las diferencias de las tasas impositivas entre jurisdicciones distorsionarán su asignación. Los activos intangibles suelen excluirse porque son difíciles de valorar y relativamente fáciles de reubicar; sin embargo, en la medida en que los activos intangibles se deriven del empleo (trabajadores de investigación y desarrollo) o de inversiones tangibles (como laboratorios), son captados por esos otros factores. Si se desea, también se podrían usar variables sustitutivas en la fórmula para el valor generado por usuarios de servicios y plataformas digitales, aunque aún no se ha definido la mejor forma de medir ese valor⁸⁸.
- **Ventas a terceros.** Pueden medirse ya sea en función del origen (ubicación del vendedor) o del destino. El reparto en función del destino aporta varias de las ventajas de la tributación basada en el destino analizada anteriormente, pero en el contexto de la fórmula de reparto surgen riesgos vinculados a la canalización de ventas a través de empresas no relacionadas de bajo margen domiciliadas en países de baja tributación⁸⁹.

80. Las variaciones de la base tributaria derivadas de la adopción de la fórmula de reparto pueden ser considerables, con efectos moderados pero mayormente positivos en las economías de mercados emergentes. Los ingresos fiscales mundiales podrían aumentar con la fórmula de reparto en la medida en que la base tributaria se traslade de los países de baja tributación (a los que en la actualidad se trasladan los beneficios) hacia los países de alta tributación. Pero también podrían disminuir, ya que las pérdidas pueden compensarse inmediatamente con las utilidades de filiales. El efecto neto en el ingreso fiscal mundial probablemente será levemente positivo, y los efectos distributivos pueden ser considerables⁹⁰. En el gráfico 6 se ilustra esto, a partir de los resultados de simulaciones (descritas en el apéndice IX) basadas en dos conjuntos de datos: datos agregados sobre empresas multinacionales (MNE) estadounidenses y datos a nivel de empresa de MNE internacionales. Los resultados son tan solo ilustrativos: hay diferencias

⁸⁸ En su directiva provisional, la CE señala que sería necesario modificar las reglas de la BICIS a fin de captar las actividades digitales.

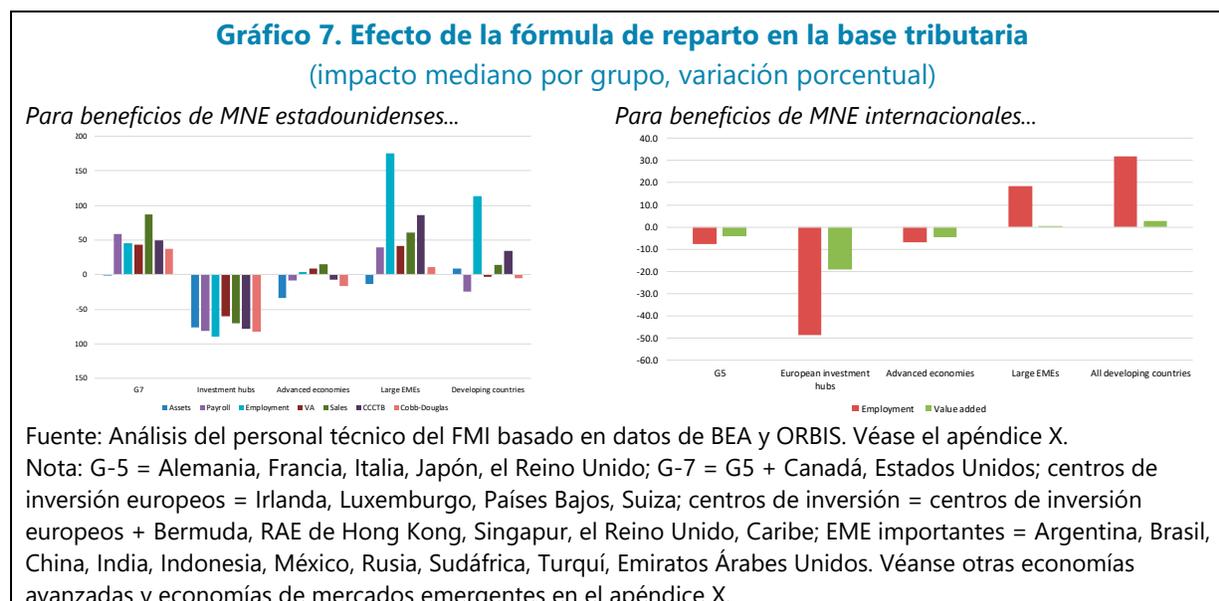
⁸⁹ Esta cuestión no se presenta con el DBCFT o la concesión tributaria para patrimonio neto/capital empresarial (ACE/ACC, por sus siglas en inglés), ya que la obligación acumulada depende únicamente de la ubicación del comprador final, que se supone que no es móvil.

⁹⁰ Véase por ejemplo Devereux y Loretz (2008), Hines (2009), Cobham y Loretz (2014), y FMI (2014).

significativas entre los conjuntos de datos, y la cobertura de países en desarrollo es muy escasa. Pero hay algunos mensajes coherentes:

- Las economías avanzadas tienen más probabilidades de que se incrementen sus ingresos si el reparto se hace en función del valor agregado, la nómina o las ventas, y algo menos de probabilidades si se hace en función del empleo.
- Los ‘centros de inversión’ tenderán a experimentar reducciones considerables de la base tributaria.
- Las economías emergentes tienden a beneficiarse de la fórmula de reparto, aunque más claramente si el reparto se hace en función del empleo o las ventas, y menos si se hacen en función del valor agregado o la nómina.
- Las economías en desarrollo pueden beneficiarse si el reparto se hace mayoritariamente en función del empleo.

81. Sería complicado lograr un acuerdo internacional sobre una base tributaria común⁹¹. Es necesario definir un grupo unitario y calcular su base tributaria consolidada en función de un conjunto común de reglas (siguiendo, por ejemplo, las Normas Internacionales de Información Financiera). Se podría lograr cierta flexibilidad si se permite que los países modifiquen la proporción que les correspondió de la base unitaria en el reparto (por ejemplo, ofreciendo deducciones adicionales por concepto de investigación y desarrollo), pero con la desventaja de crear instrumentos adicionales de competencia tributaria.



⁹¹ En este documento no se analiza la selección de la base adecuada más allá de señalar que el impuesto podría sobre las rentas si se lo estructura como una concesión tributaria para patrimonio neto empresarial ACE (como en la propuesta previa de la Comisión Europea, 2016c) o como un impuesto sobre los flujos de efectivo.

82. Y probablemente será aún más complicado lograr un acuerdo en torno a la fórmula de reparto. Al permitir que los países elijan su propia fórmula, como se hace a nivel de estados en Estados Unidos, el resultado puede ser que o más o menos del 100% de los beneficios totales sean asignados a una jurisdicción, y las ponderaciones divergentes evidentemente complican la implementación. También puede propiciar la competencia tributaria a través de la selección de ponderaciones: los estados de Estados Unidos, por ejemplo, han disminuido la ponderación de la nómina y los activos e incrementado la ponderación de las ventas basadas en el destino, presumiblemente para atraer empleo y activos. Como lo demuestra claramente la propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades de la Comisión Europea —y como lo ilustran los resultados anteriores—, los países tienen intereses tan dispares que llegar a un acuerdo sobre un régimen de reparto común sería sumamente difícil⁹².

83. Alcanzar un acuerdo en torno a una fórmula de reparto regional entre países relativamente homogéneos podría ser más fácil, pero persistiría las mismas vulnerabilidades a la hora de tratar con terceros países. Según la propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, por ejemplo, las empresas consolidarían solo los beneficios que hayan ganado en la UE, usando el principio de plena competencia para realizar la asignación relativa con respecto a filiales ajenas a la UE. Esto puede limitar significativamente las ventajas de la fórmula de reparto y plantea interrogantes acerca de la aplicación de tratados sobre doble imposición de países miembros con países ajenos a la UE⁹³.

84. Gestionar y cumplir el régimen de fórmula de reparto quizá sea más sencillo que con el actual sistema, pero eso depende del diseño y la aplicación generalizada del régimen. En la medida en que elimine las dificultades relacionadas con los precios de transferencia, el régimen de fórmula de reparto supondría una simplificación y probablemente reduciría los costos de cumplimiento y administrativos⁹⁴. Pero también pueden surgir complicaciones; por ejemplo, con la definición de un grupo unitario. La simplificación depende crucialmente de que se llegue a un acuerdo sobre los factores de reparto y las reglas contables, y eso incrementa la necesidad de reforzar la cooperación transfronteriza: los países procurarán obtener garantías, por ejemplo, de que los factores de reparto relacionados con actividades fuera de su jurisdicción se calculen adecuadamente. La presentación de informes individuales de países (una norma mínima del BEPS) podría ser útil, pero en la actualidad no está concebida para este fin y solo se aplica a las principales empresas multinacionales.

⁹² Los mecanismos de fórmula de reparto de Canadá, que —a diferencia de los de Estados Unidos— surgieron de una coordinación central, han demostrado ser resistentes a las presiones de reparto en función únicamente de las ventas (Weiner, 2005). Además, han estado respaldados por un sistema de eualización que modera los incentivos de competencia tributaria (porque las ventajas que se obtienen al atraer una mayor proporción de la a base tributaria se ven parcialmente compensadas por transferencias a otras provincias: Smart (2007)).

⁹³ Schön (2007).

⁹⁴ No obstante, seguirá siendo necesario determinar los precios de transferencia para fines de comercio.

85. La introducción de la fórmula de reparto también puede topar con obstáculos jurídicos (aparte de los de la tributación en destino) relacionados con tratados en vigor, que están estructurados sobre la base de conceptos contables separados. Una sugerencia es que las partes convengan en interpretar sus tratados aceptando el método de reparto como una aproximación viable y administrable del principio de independencia mutua⁹⁵.

Resumen: *El régimen de la fórmula de reparto aborda el tema del traslado de beneficios, pero, dependiendo del método de reparto, la competencia tributaria no deja de ser una posibilidad. Surgen cuestiones jurídicas relacionadas con la necesidad de establecer nuevas normas, pero las dificultades administrativas son leves. El aumento de los ingresos para los países en desarrollo quizá seas modesto (en el mejor de los casos) a menos que en el reparto se asigne una ponderación fuerte a los empleados.*

E. Distribución de beneficios residuales

86. Gran parte del debate y varias propuestas recientes han girado en torno a la distinción entre beneficios ‘residuales’ y ‘ordinarios’. Los términos no suelen emplearse de manera estricta, pero en general se refieren a lo siguiente:

- Por ‘beneficios ordinarios’ (jerga del ámbito de los precios de transferencia) se entiende una rentabilidad aceptable de una determinada actividad o función —equivalente en términos generales a una rentabilidad normal (es decir, el mínimo requerido) de la actividad subyacente (ensamblaje de subcomponentes de un producto, o servicios de bodegaje). La forma en que actualmente se calcula en la práctica depende del contexto específico, y el objetivo general es poder identificar la rentabilidad lograda por una entidad que realiza esa actividad en régimen de tercerización. En el caso de actividades de uso intensivo de activos de capital, podría calcularse aplicando una rentabilidad nocional de esos activos basada en experiencias comparables de terceros; en otros casos, basándose en estados financieros de empresas financieras comparables, se aplica un margen a las compras de terceros y los costos de mano de obra. Existe un consenso amplio, pero no unánime, de que el uso de métodos de basados en el principio de plena competencia para calcular los beneficios ordinarios es una estrategia razonablemente eficaz y sólida contra la manipulación. No obstante, algunos de los sistemas que se han propuesto consisten sencillamente en aplicar márgenes comunes a todos los casos.
- Por beneficios ‘residuales’ se entiende los beneficios agregados que exceden los beneficios ordinarios. En la medida en que los beneficios ordinarios puedan identificarse con una rentabilidad normal de la inversión, los beneficios residuales se identifican con la renta. Tenderán a incluir la parte de los beneficios que —debido a intangibles o a la asunción de

⁹⁵ Avi-Yonah, Clausing y Durst (2009).

riesgos, por ejemplo— son los más difíciles de distribuir entre jurisdicciones mediante la metodología normal de precios de transferencia.

87. La directriz de la OCDE⁹⁶ permite asignar los beneficios residuales en relación con transacciones específicas y caso por caso. Contempla el uso del método de la partición de los beneficios⁹⁷ cuando las dos partes de una transacción realizan contribuciones singulares que son difíciles de valorar, aunque solo en relación con conjuntos específicos de transacciones y con un método de cálculo diferente dependiendo de los hechos y las circunstancias.

88. En cambio, propuestas recientes contemplan asignar los beneficios residuales conforme a una base unitaria, así como también lo hacen los métodos ‘mixtos’ que combinan elementos de la fórmula de reparto y el principio convencional de plena competencia.

Conforme a su estructura común, los beneficios ordinarios se asignan para fines de tributación en el lugar en que se producen los costos asociados (compras de terceros), mientras que los beneficios residuales se asignan (en cierta medida, si no en su totalidad) en función de alguna fórmula. Los países entonces pueden optar por gravar estos dos elementos —los beneficios ordinarios obtenidos en su jurisdicción y el ingreso residual asignado— con diferentes tasas. Nos referimos a esta familia de sistemas como de *asignación de beneficios residuales* (RPA, por su sigla en inglés).

89. Las propuestas de asignación de beneficios residuales varían considerablemente, sobre todo en lo que se refiere a esa asignación propiamente dicha, pero también en otros aspectos. Cabe citar los siguientes ejemplos:

- El Tesoro de su Majestad del Reino Unido (2018b) contempla asignar los beneficios residuales de ciertos modelos de negocios altamente digitalizados en parte en función de algún indicador (quizá basado en los ingresos o en el número de usuarios activos) del valor creado por la participación de los usuarios.
- Estados Unidos ha propuesto asignar los beneficios residuales atribuibles a ‘intangibles del mercado’⁹⁸ (como marcas registradas o reconocimiento de marcas) al país del mercado con el que estén vinculadas esos intangibles⁹⁹.

90. Otros asignan los beneficios residuales en su totalidad:

⁹⁶ OCDE (2018).

⁹⁷ Formalmente, ‘método de distribución del resultado’.

⁹⁸ A diferencia, concretamente, de intangibles de ‘producto’ o ‘comerciales’ relacionados por ejemplo con investigación y desarrollo y diseños de productos.

⁹⁹ Véanse, por ejemplo, los comentarios atribuidos a funcionarios del Tesoro de Estados Unidos durante la 31^{ra} reunión del Instituto anual sobre temas de actualidad en tributación internacional (Annual Institute on Current Issues in International Taxation), celebrada el 13 y 14 de diciembre de 2018 en Washington, D.C. Grinberg (2018) ofrece una evaluación detallada.

- Una propuesta inicial¹⁰⁰ consistía en calcular los beneficios ordinarios aplicando un margen acordado a los costos de terceros y asignar los beneficios ordinarios en función de las ventas basadas en destino.
- En una alternativa reciente, los beneficios ordinarios se asignan en función de las ventas basadas en destino menos los correspondientes costos de terceros (incluida la rentabilidad ordinaria)¹⁰¹. Un atractivo de este sistema —que permite que los profesionales se sientan más familiarizados— es que la distribución final puede determinarse no solo por reparto sino también mediante ajustes de los precios de transferencia hipotéticos y basados en intuición.

91. En años recientes se han planteado varias otras propuestas para la asignación de beneficios residuales, que difieren en aspectos importantes¹⁰². Cabría incluso interpretar las disposiciones de la Ley de recortes fiscales y empleo de Estados Unidos sobre el ingreso mundial proveniente de intangibles y sujeto a baja tributación como una forma de asignación de beneficios residuales aplicada al ingreso por intangibles devengado fuera de Estados Unidos (incluido el relacionado con exportaciones), considerando una rentabilidad ordinaria de 10% sobre los activos tangibles (dondequiera que estén ubicados) y asignando la mitad del residuo implícito a Estados Unidos.

92. Las cuestiones de implementación que plantean estas propuestas son diversas, pero por lo general comprenden un cambio fundamental del principio al conceder potestad tributaria al país destino o de los ‘usuarios’. La propuesta del Reino Unido, por ejemplo, plantea el tema práctico de la cuantificación del valor de los usuarios, y deja abierta la asignación de otras fuentes de beneficios residuales. Los sistemas en los que la asignación está basada parcialmente en el destino se enfrentan a la posibilidad, también observada con la fórmula de reparto, de elusión fiscal por parte de las empresas multinacionales que venden productos finales a terceros distribuidores en jurisdicciones de baja tributación. Y los sistemas que operan en función de un producto o una línea de productos pueden acarrear sus propias complicaciones y oportunidades de manipulación mediante una determinación estratégica de los grupos de productos. No obstante, una característica común de muchos de estos sistemas es que contemplan la creación de potestades tributarias incluso cuando no existe un establecimiento permanente tradicional. Este es un cambio fundamental de principio que probablemente exigirá, por ejemplo, enmendar los tratados tributarios en vigor, ya sea para crear un ‘establecimiento permanente virtual’ como se analizó anteriormente o para crear una potestad de tributaria generalizada en el país de destino.

¹⁰⁰ Avi-Yonah, Clausing y Durst (2009).

¹⁰¹ Se trata de la ‘asignación de beneficios residuales por ingreso’ (RPA-I, por sus siglas en inglés) de Auerbach *et al.* (2018). Una ventaja de este método frente a la asignación basada totalmente en ventas es que asigna menos beneficios residuales a las jurisdicciones cuya atención y gestión son más costosas.

¹⁰² Por ejemplo, en el cálculo de los beneficios ordinarios, diferencias en los mecanismos para créditos tributarios sobre beneficios ordinarios y residuales, la precisión de la asignación propuesta de los beneficios residuales y en si la aplicación afecta a toda la empresa o a determinados productos.

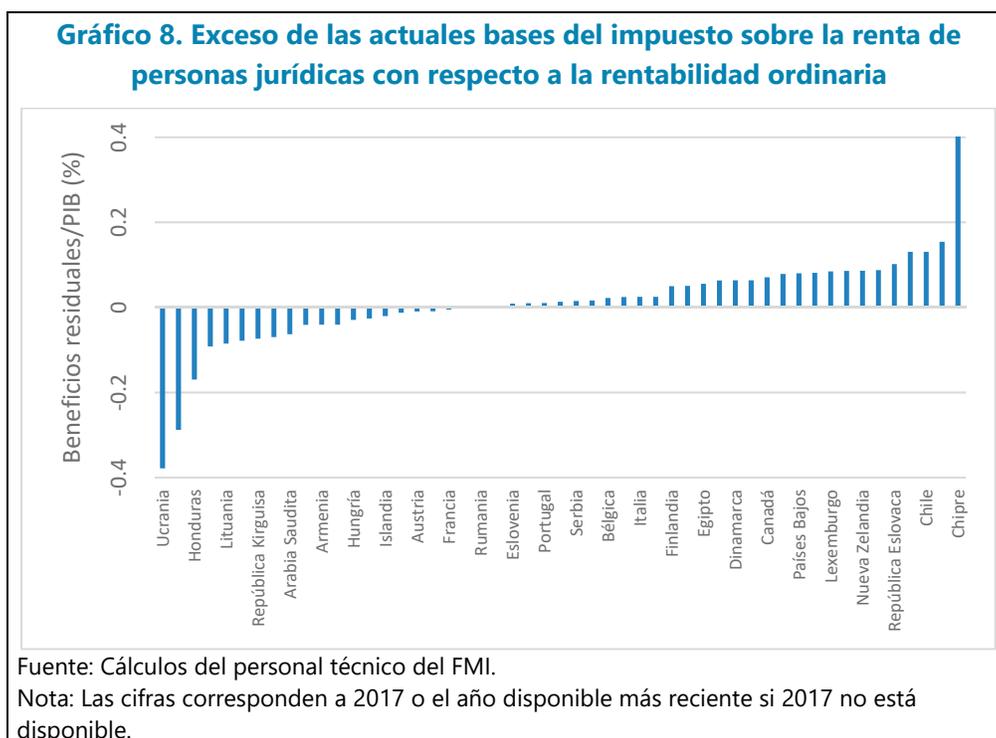
93. Los sistemas de asignación de beneficios residuales eliminan sustancialmente las oportunidades de traslado de beneficios, pero no eliminan las distorsiones o, dependiendo del diseño, tampoco abordan todas las inquietudes relativas a la competencia tributaria. El margen para trasladar beneficios se limita a los beneficios ordinarios; pero se supone que el principio de independencia mutua (*arm's length*) permite identificarlos de forma razonablemente exacta. En la tributación de las rentabilidades normales persiste una distorsión inherente a la mayoría de los actuales impuestos sobre la renta de las empresas; y en ese caso el elemento de tributación en el origen crea un incentivo para la competencia tributaria con el fin de atraer actividades móviles ordinarias. Sin embargo, el peso de esta consideración puede ser limitado, en el sentido de que el objeto de la competencia es la rentabilidad normal, no las rentas. No obstante, puede haber un argumento a favor de adoptar de tasas impositivas mínimas sobre los beneficios ordinarios y a la vez mantener una discrecionalidad nacional con respecto a las tasas aplicadas a los beneficios residuales, especialmente si estos se asignaran en función de una cantidad relativamente inmóvil, como las ventas basadas en destino. Los incentivos para competir a fin de atraer beneficios residuales dependen de la fórmula de reparto. La presencia de una fórmula de ese tipo en los sistemas de asignación de beneficios residuales significa que perdurarán las mismas fuerzas ya señaladas, lo cual podría promover la competencia tributaria entre gobiernos (e incentivar a las empresas a aprovecharla). Esos incentivos se ven mitigados en la medida en que el reparto se base en las ventas por destino o la participación de los usuarios.

94. Se ha prestado poca atención a las implicaciones de las propuestas de asignación de beneficios residuales para los países en desarrollo. El interés en la asignación del ingreso residual se ha debido gran parte a que los países avanzados, cuyas empresas crean intangibles valiosos y cuyos usuarios se considera que generan mucho valor, quieren que estas contribuciones estén reflejadas en su base tributaria. Mucho de esto, desde luego, depende de la forma en que se repartan los beneficios residuales. En el caso de los países ricos en recursos naturales, y al igual que con la fórmula de reparto, parece razonable suponer que, tanto como cuestión de principio como de consideraciones políticas prácticas, el correspondiente ingreso residual se asignará mayoritariamente al lugar en el que están ubicados los recursos. En el caso de los países en desarrollo que no tienen abundantes recursos naturales, la asignación de los beneficios residuales en función de las ventas finales probablemente será menos ventajosa que la asignación en función de algún otro indicador de la actividad; pero no será del todo adversa en el caso de los que mantienen déficits comerciales. Por otro lado, la elusión fiscal por parte de empresas multinacionales puede significar que los beneficios residuales —e incluso los ordinarios— no son gravados sustancialmente en estos países, sino que se trasladan en gran medida a jurisdicciones de baja tributación. En la medida en que se potencie la capacidad de los países para gravar los beneficios ordinarios, la asignación de beneficios residuales podría a la larga ser ventajosa. De todos modos, el cálculo de las ventajas o desventajas que presentan a un país los sistemas alternativos es, en definitiva, una cuestión empírica y específica de cada país.

95. Los datos empíricos sobre el nivel y la distribución de los beneficios residuales y ordinarios —en los diferentes países y en sus diferentes formas— son escasos, y eso dificulta

la evaluación de las propuestas sobre asignación de beneficios. No obstante, un análisis empírico de carácter sumamente provisional que se presenta en el apéndice X indica lo siguiente:

- Los beneficios residuales están fuertemente concentrados en un número reducido de empresas: alrededor de un tercio de todos los beneficios residuales corresponden al 1% de empresas más grandes.
- Y también están concentrados en empresas con sedes en unas pocas economías (particularmente Estados Unidos, el Reino Unido, Japón, China y la RAE de Hong Kong).
- Muchas empresas multinacionales parecen tener beneficios residuales negativos (esto quizá sea una distorsión introducida por los supuestos empleados para los cálculos, pero pone de manifiesto la cuestión práctica de cómo distribuir las pérdidas residuales).
- Es posible que actualmente en muchos países la recaudación de ingresos sea inferior a la que obtendría si gravaran la totalidad de las rentabilidades ordinarias (gráfico 8).



96. La reducción del traslado de beneficios mediante la asignación de beneficios residuales sería algo positivo para muchos países, pero el efecto en la distribución de los ingresos tributarios podría depender sobre todo de la forma en que se distribuyan los beneficios residuales. Los modelos ilustrativos que se presentan en el apéndice X, que toman el ejemplo de asignación de beneficios residuales basada exclusivamente en las ventas, indican que los efectos derivados de la reducción del traslado de beneficios pueden ser modestos en comparación con los derivados de la reasignación de los beneficios residuales. Siguen siendo limitados los conocimientos

empíricos que se tiene sobre las tendencias de los beneficios ordinarios y residuales y sobre el impacto de métodos alternativos de asignación de beneficios residuales.

97. Para adoptar de forma generalizada sistemas de asignación de beneficios residuales sería necesaria la coordinación entre países, pero no está claro si en mayor o menor grado que en el caso de la fórmula de reparto. Si un país grande adoptara, por ejemplo, un impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino, eso incentivaría a mucho a otros países a hacer lo mismo, pero no está claro si la adopción de un sistema de asignación de beneficios residuales daría lugar a una coordinación igualmente espontánea. Una alta tributación que apenas logra gravar los beneficios residuales podría tener un incentivo para sumarse a un régimen de asignación de beneficios residuales basada en el destino si contara con un mercado interno importante, ya que en ese caso se le asignaría una parte de los beneficios residuales que en la actualidad se trasladan a otras jurisdicciones. Pero una jurisdicción de baja tributación sin un mercado interno importante quizá preferiría no participar en el régimen si eso le exigiera subir la tasa aplicada a los beneficios ordinarios. En todo caso, los países tienen preferencias diferentes acerca de la asignación, y eso crea las mismas dificultades que ya se señalaron en el caso de la fórmula de reparto.

98. Las cuestiones de implementación y de orden jurídico que plantea la asignación de beneficios residuales se deben a que se trata de un sistema mixto o híbrido. La distribución de beneficios residuales plantea esencialmente las mismas cuestiones que el mecanismo de fórmula de reparto. Y surge la ya conocida disyuntiva entre la simplicidad y la exactitud: por ejemplo, calcular los beneficios ordinarios aplicando márgenes generales es más fácil, pero menos exacto que hacerlo mediante la aplicación caso por caso del principio de independencia mutua.

99. El actual interés en el ingreso residual y su asignación ofrece un marco constructivo para avanzar. Las opiniones acerca de la asignación adecuada diferirán, y aún faltan por conocer muchos detalles y lograr una comprensión empírica del tema. Sin embargo, este interés es una señal de que se reconoce que el principio de independencia mutua ha sido útil para resolver operaciones relativamente sencillas, pero no para abordar todas las complejidades de las transacciones que ocurren dentro de las empresas multinacionales modernas. Al preservar un componente significativo de la tributación en el origen, el sistema de asignación de beneficios residuales ofrece un marco a través del cual se podrían lograr avances importantes y a la vez retener los aspectos conocidos de los mecanismos actuales.

Resumen: *Los sistemas de beneficios residuales pueden abordar de forma eficaz las principales variantes de traslado de beneficios, aunque no eliminan por completo el margen para la competencia tributaria, incluida la relacionada con los beneficios ordinarios. Para administrar estos sistemas es necesario el paso adicional de dividir los beneficios en dos componentes, pero los sistemas retienen características importantes de las actuales normas y prácticas, lo cual simplifica la implementación desde el punto de vista jurídico. La tributación segura de las rentabilidades ordinarias podría ser presentar ventajas para muchos países en desarrollo.*

F. Resumen

100. Las consideraciones planteadas anteriormente no tienen por objeto avalar ninguna propuesta específica. Solo pueden servir de guía para profundizar el análisis y debate necesarios de opciones definidas de manera exacta. En ese sentido, en el cuadro 2 consta una evaluación resumida de los sistemas examinados anteriormente, suponiendo una adopción generalizada¹⁰³.

101. El cuadro 2 debe interpretarse con suma cautela:

- Hay una amplia variación no solo entre estas clases de sistemas sino también dentro de cada clase: la introducción de un componente de asignación basada en el destino en la fórmula de reparto, por ejemplo, plantea claras cuestiones jurídicas; y los impuestos mínimos de salida que condicionan los impuestos que se pagan en el exterior son menos simples, pero a la vez menos distorsionantes, que los que no establecen esas condiciones.
- Los sistemas pueden combinarse, y ordenarse, de diferentes maneras: la fórmula de reparto podría combinarse, por ejemplo, con impuestos mínimos; y los sistemas de asignación de beneficios residuales podrían dar paso a una fórmula de reparto propiamente dicha.
- Las implicaciones de la adopción unilateral podrían ser muy diferentes que las de la adopción universal.

102. Ningún sistema está exento de dificultades, y toda evaluación dependerá a en definitiva de las ponderaciones asignadas a los diferentes criterios que se utilicen. Sin embargo, cabe extraer algunas lecciones generales:

- Salvo los sistemas de impuesto mínimo, todas las variantes amplían la noción de la presencia imponible más allá de las normas actuales¹⁰⁴.
- Ampliar la noción del establecimiento permanente dentro de la actual arquitectura tendría un efecto leve en el traslado de beneficios y la competencia tributaria; y aún no está clara la forma en que se atribuirían los beneficios.
- El impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino tiene excelentes calificaciones en lo que se refiere protección contra el traslado de beneficios y la competencia tributaria, y buenas calificaciones en cuanto a implementación práctica; pero su impacto en los países de bajo ingreso sigue siendo incierto, y además plantea cuestiones relacionadas con la OMC¹⁰⁵.

¹⁰³ Se supone también que los recursos naturales y otras fuentes de rentas específica de una localidad siguen estando sujetas a tributación basada en el origen.

¹⁰⁴ El sistema de impuesto mínimo también la ampliaría si incluyera un componente basado en usuarios/destino.

¹⁰⁵ Si la adopción fuera a escala mundial, la importancia de este aspecto sería debatible.

- Los sistemas de impuesto mínimo aportan importantes ventajas, y una de ellas es la protección de la base tributaria de los países de bajo ingreso de una manera simple, aunque a riesgo de crear distorsiones, como por ejemplo la vulneración de la neutralidad en la exportación de capital. Dado que enfrentan solo obstáculos jurídicos moderados, estos sistemas, si están bien diseñados, pueden ser implementados con relativa rapidez, quizá como un paso de transición previo hacia un cambio más fundamental.
- La asignación de beneficios residuales y la fórmula de reparto permiten avances al renunciar, en diferente grado, al principio de independencia mutua. Dado el estado actual de los mecanismos de tributación internacional y del debate al respecto, la asignación de beneficios residuales tiene la ventaja práctica de ser una combinación de los dos sistemas, aunque es más difícil de gestionar porque implica el paso adicional de identificar la rentabilidad ordinaria, pero fija una tasa de impuesto mínima para los países de bajo ingreso. La adopción a escala mundial, como se contempla aquí, requeriría un acuerdo sustancial en torno a la fórmula de reparto, que quizá sea más fácil de conseguir si los derechos de los países quedan firmemente protegidos bajo la asignación de beneficios residuales.

103. Todas las alternativas admiten enfoques relativos a la digitalización como los contemplados en las soluciones a largo plazo descritas anteriormente, teniendo en cuenta que pueden surgir cuestiones en general similares a la hora de definir la presencia y de establecer el valor de la participación de los usuarios. Sobre estos mecanismos podrían superponerse sistemas de impuesto mínimo, y emplear la participación de los usuarios como un factor de distribución en la fórmula de reparto o la asignación de beneficios residuales. Con el impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino, los ingresos relacionados con acuerdos de trueque tendrían un valor neto de cero si los precios implícitos pagados por ambas partes se consideran iguales, pero de no ser así surgirían dudas¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Devereux y Vella (2017).

Cuadro 2. Resumen de enfoques generales, suponiendo una adopción a escala mundial /1

	Protección contra:		Facilidad de implementación:		Compatibilidad con las circunstancias de los países de bajo ingreso
	Traslado de beneficios	Competencia tributaria	Práctica	Jurídica	
Regímenes actuales					
Establecimiento permanente virtual /presencia económica significativa					
Impuestos mínimos /2					/3
DBCFT					
Fórmula de reparto /5					/4
Asignación de beneficios residuales /6					

Leyenda:

Baja	Mediana baja	Mediana	Mediana alta	Alta

Notas:

- /1 Se supone que en las industrias extractivas continuará la tributación en el origen.
- /2 Impuestos mínimos sobre la inversión saliente y entrante.
- /3 Beneficio principalmente debido al impuesto mínimo de entrada.
- /4 La venta es más probable si la asignación se basa principalmente en el empleo.
- /5 Supone reparto en función parcialmente de las ventas, y que todos los países usan la misma fórmula; se supone que en la rentabilidad normal es gravada.
- /6 La robustez es mayor cuanto más pesen en el reparto las ventas basadas en el destino.

EL GOBIERNO DEL SISTEMA TRIBUTARIO INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

104. Para que el sistema tributario internacional funcione adecuadamente se requiere un amplio consenso, y las arquitecturas alternativas descritas anteriormente probablemente exigen, en diferente grado, aún más consenso que el hasta ahora observado. Las medidas unilaterales y no coordinadas como las que ya han empezado a surgir amenazan con sembrar desorden. Se necesita un enfoque coordinado para reducir a un mínimo los efectos de contagio negativos que surgen al momento de abordar los retos señalados anteriormente. Por eso, todas las alternativas reseñadas requerirán más cooperación que la observada hasta ahora, aunque en

diferentes grados. La transición hacia sistemas de impuesto mínimo, por ejemplo, precisará mucha menos coordinación que un acuerdo sobre las ponderaciones que habrían de usarse para una distribución mecánica de los beneficios. La prioridad urgente es preservar la mayor cooperación en materia de tributación internacional alcanzada últimamente, pero para lograr que la tributación de las empresas en el futuro sea productiva y coherente es necesario profundizar aún más esa cooperación.

105. Los países valoran su soberanía en materia tributaria, pero están dispuestos a aceptar que se le apliquen restricciones, provenientes ya sea de leyes duras, o vinculantes (OMC, acuerdos regionales, acuerdos bilaterales sobre doble imposición) o de leyes blandas, o no vinculantes, (como las relativas al intercambio de información y el proyecto BEPS). Los países también celebran acuerdos multilaterales¹⁰⁷ que les ayudan a hacer valer su soberanía a la hora de administrar sus leyes tributarias. Lo que no existe es un marco integral que permita acordar y hacer cumplir opiniones comunes acerca de los aspectos fundamentales de las tasas y/o bases tributarias y su funcionamiento a escala internacional, y que son asuntos que deben abordarse frontalmente.

106. Hay obstáculos fundamentales que entorpecen el logro de un acuerdo profundo en materia de tributación internacional. El hecho de que no exista una “Organización Mundial de Impuestos” (aunque hay quienes la propugnan)¹⁰⁸ probablemente se debe no solo a inquietudes acerca de la soberanía sino también a factores estructurales que hacen que sea más complicado alcanzar un acuerdo internacional en materia fiscal que, por ejemplo, en materia de comercio. Uno de estos factores es que la tributación internacional no está respaldada por principios internacionales tan sólidos como los que respaldan la liberación del comercio. Otro es que en el ámbito de la política comercial las acciones de los países grandes son las que determinan los resultados, mientras que en el ámbito de la competencia tributaria los países pequeños claramente ejercen considerable influencia. Un acuerdo eficaz tiene que abarcar, de alguna manera, no solo a unos pocos actores importantes sino a un gran número de actores que pueden ser pequeños. Como la competencia tributaria deja tanto ganadores como perdedores, pueden ser necesarios incentivos indirectos (o medidas coercitivas)¹⁰⁹ para propiciar la adopción de medidas coordinadas en beneficio de todos. La coordinación entre subconjuntos de países puede ser útil, sobre todo para uniformar el uso de prácticas adecuadas por parte de los países. Pero quizá sea menos eficaz para abordar el tema de la competencia tributaria, ya que al restringir la competencia dentro del grupo los

¹⁰⁷ Como la Convención multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal y otros acuerdos para reforzar la eficacia y eficiencia de sus operaciones (como los de la Organización Mundial de Aduanas).

¹⁰⁸ Tanzi (1995), en particular.

¹⁰⁹ Aunque no siempre: por ejemplo, hay casos en que un acuerdo sobre tasas de impuesto mínimo puede beneficiar incluso a los países que se ven obligados a elevar sus tasas. Véase Keen y Konrad (2013).

integrantes podrían quedar más vulnerables a la competencia tributaria proveniente del exterior¹¹⁰, y eso desincentivaría la participación.

107. Los países más avanzados son los que impulsan la cooperación en materia tributaria, y eso causa cierto malestar. La imagen caricaturizada de la historia de la tributación internacional en las últimas décadas es de que “Estados Unidos toma la iniciativa, la OCDE y sus países miembros llegan a un acuerdo aceptable y el resto de mundo sigue a la OCDE”¹¹¹. Obviamente resultaba natural que las economías avanzadas, que se han invertido intensamente más allá de sus durante décadas y que cuentan con excelentes conocimientos especializados, tomaran la iniciativa en la formulación de las normas de tributación internacional. Pero al ir percatándose de la importancia que revisten las cuestiones de tributación internacional para las perspectivas de ingresos de los países en desarrollo, a llevado a muchos, incluso en en la sociedad civil, a pensar de que el sistema protege excesivamente los derechos de los países de residencia en detrimento de los derechos de los países de la fuente. Esto genera cierto malestar por el hecho de que la configuración del sistema está dictada por las economías avanzadas, cuyos intereses a veces están alineados con los de los países de bajo ingreso (sobre todo en lo que se refiere a las jurisdicciones de baja tributación), pero a veces no. A los países ajenos a la UE les puede resultar difícil aceptar, por ejemplo, un proceso de la UE que imponga normas de la UE y la OCDE a países que no pertenecen a la UE y que no participaron en la formulación de las normas¹¹². Otro factor importante es que no resulta necesariamente fácil adaptar las normas formuladas para economías más avanzadas a las circunstancias de los países en desarrollo. Por ejemplo, a algunos les puede resultar difícil cumplir las normas que le permitirían beneficiarse de los reportes país por país. Más en general, es importante reconocer que, dadas las dificultades más profundas de movilización de ingresos, es posible que las cuestiones de tributación internacional tengan necesariamente la misma prioridad para los países de bajo ingreso que para las economías avanzadas o emergentes, y es asimismo importante garantizar que la presión para cumplir las normas impulsadas por estas economías no absorba los escasos recursos y talento profesional que los países de bajo ingreso dedican a necesidades de ingreso más urgentes y a esfuerzos de reforma más amplios.

108. Para abordar los problemas actuales es necesaria una cooperación más eficaz e inclusiva que la del pasado, lo cual es muy difícil de conseguir. Ubicar la responsabilidad institucional principal en el ámbito de la tributación internacional ha sido una tarea muy polémica: por ejemplo, un importante desacuerdo surgido en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba en 2015 giró en torno a si convenía elevar el Comité de

¹¹⁰ Konrad y Schjelderup (1999). Sobre esa base, Konrad y Thum (2018) sostienen que la coordinación en materia tributaria a escala regional bien podría ser un obstáculo para un acuerdo mundial en lugar de ser un punto de partida.

¹¹¹ Li (2002), pág. 867.

¹¹² Esto no quiere decir que cierto grado de presión para inducir la cooperación sea algo inadecuado: de hecho, la presión puede ayudar a solucionar el problema de los países oportunistas (*free-riders*), de una manera en que incluso puede beneficiar a quienes están siendo objetos de la presión. Sin embargo, la percepción de legitimidad e inclusión puede verse menoscabada. Véase por ejemplo Oxfam (2017).

Expertos en Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas¹¹³ a la categoría de organismo intergubernamental (con los miembros en representación de sus propios gobiernos), propuesta que contaba con el respaldo de muchos países en desarrollo y algunos activistas y representantes académicos del ámbito fiscal¹¹⁴.

109. La creación del Marco Inclusivo de la OCDE es un hecho positivo. El marco tiene características que le permiten operar en virtud de normas de leyes blandas (o no vinculantes), y está apoyado por mecanismos que garantizan una implementación eficaz a escala mundial. Estos mecanismos también evitan las complejidades jurídicas de crear un organismo basado en obligaciones “duras” (por ejemplo, basado en sistemas de un voto por país o de cuotas). El enfoque basado en leyes “blandas”¹¹⁵ también es idóneo para un mecanismo basado en consenso¹¹⁶. Estas características significan que el Marco Inclusivo podría fomentar la cooperación más allá de la tarea para la que fue creado, es decir, la implementación del BEPS. No obstante, para aprovechar al máximo el potencial del Marco Inclusivo sería necesario abordar cuestiones no contempladas en el BEPS pero que revisten particular interés para los países en desarrollo, como por ejemplo el tema de los cargos por servicios, planteado anteriormente. En términos más generales, significaría asumir la posibilidad de emprender reformas más fundamentales, incluidas las descritas anteriormente.

110. Pero no todos consideran que el Marco Inclusivo acoja debidamente los puntos de vista y las circunstancias de los países que no pertenecen al G-20 o la OCDE. El Marco Inclusivo establece igualdad de condiciones entre todos los países miembros para la implementación del BEPS, pero las condiciones no eran igualitarias cuando se fijaron las normas. La importancia asignada a las circunstancias y los intereses particulares de los países de más bajo ingreso —a la hora de fijar una agenda y de definir los resultados obtenidos— probablemente se verá limitada también por la menor capacidad de muchos de esos países para abordar las cuestiones sumamente técnicas (y dinámicas) que están en juego y por la dispersión del poder de negociación entre ellos. Para hacer frente al primer factor se necesita apoyo externo; para el segundo, quizá la formación de ‘grupos afines’ entre esos países¹¹⁷.

111. El FMI puede realizar aportes importantes. En el asesoramiento y la capacitación que el Departamento de Finanzas y Públicas y el Departamento Jurídico brindan de forma individual a más de 100 países miembros todos los años surgen con frecuencia cuestiones relacionadas con la

¹¹³ Se suele considerar que las Naciones Unidas es especialmente protectora de los derechos de los países en desarrollo; véase por ejemplo Lennard (2009).

¹¹⁴ Véase, por ejemplo, la declaración de Egipto en nombre del Grupo de los 77 y China ante la reunión especial del Consejo Económico y Social (ECOSOC) sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal (Nueva York, 18 de mayo de 2018) <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180518b>; <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/25/ten-reasons-why-european-governments-should-back-global-tax-body>; y Avi-Yonah y Xu (2017).

¹¹⁵ Apuntalado por un mecanismo eficaz de solución de controversias, y apoyado por mecanismos para incentivar a los países a abandonar prácticas no compatibles con los principios acordados de leyes no vinculantes.

¹¹⁶ No obstante, un enfoque basado en leyes “blandas” puede ser “vulnerable a caprichos políticos” (Cockfield, 2018, pág. 225).

¹¹⁷ Como lo proponen Rosenbloom, Noked y Helal (2014).

tributación internacional. El asesoramiento es específico para cada país, pero hay temas comunes (siendo uno de los principales la importancia de que los países de bajo ingreso establezcan una base tributaria para la inversión extranjera). Estas cuestiones también están concitando creciente atención en la supervisión bilateral, que por lo general se centra en los efectos de contagio. Desde 2016 se han llevado a cabo análisis de ese tipo en el contexto de las consultas del Artículo IV realizadas con Bélgica, Canadá, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Indonesia, Irán, Irlanda, Jamaica, Kenya, Malasia, Malí, Nicaragua, Perú, la RAE de Hong Kong, Suiza, Tanzania y Uganda, y hay más que están en curso. Algunos de los temas que se abordan son el tratamiento general de las rentas del capital, el impacto de la reciente reforma tributaria de Estados Unidos, los efectos de los acuerdos sobre doble imposición en los países de bajo ingreso y el uso de la retención en los servicios transfronterizos. Estos análisis, junto con otros sobre desarrollo de capacidades y nuevos estudios analíticos, están generando estudios sintetizados de alcance regional sobre cuestiones de tributación internacional de las empresas para países avanzados de Europa y para países de África subsahariana, habiéndose realizado investigaciones similares en Asia¹¹⁸. El FMI también produce material de orientación¹¹⁹, y sus contribuciones conceptuales y empíricas son muy cotizadas.

112. Las deficiencias en materia de investigación y de datos continúan siendo un obstáculo para comprender cabalmente la problemática de los países en desarrollo, y eso a su vez impide la adaptación adecuada de los mecanismos tributarios internacionales. Últimamente ha habido avances, pero la cobertura de los países en desarrollo en las fuentes de datos convencionales sigue siendo baja, como lo demuestra el pequeño número de países incluidos en los ejercicios presentados anteriormente. La información que se obtenga de los informes individuales de países sin duda puede ser útil en este sentido. En términos más generales, el acceso y uso ampliados de datos sobre administración tributaria a nivel micro, inclusive en la comunidad académica, es crucial para lograr mayores avances. El valor potencial de esto, en lo que se refiere al IVA por ejemplo, ha quedado reflejado en el Programa de análisis de brechas en la administración de los ingresos públicos (PAB-AIP) del FMI¹²⁰. Los estudios similares sobre cuestiones tributarias internacional en el contexto de los países de bajo ingreso aún están en una etapa incipiente.

113. La Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria (PCT)¹²¹ podría desempeñar una función más amplia. En el actual entorno institucional de la cooperación internacional en materia tributaria, las funciones críticas están dispersas entre varias organizaciones internacionales y regionales¹²², y las funciones importantes las realizan todos los socios de la Plataforma. Ninguna organización reúne todos los atributos necesarios para propiciar una cooperación tributaria eficaz e

¹¹⁸ Que sirvieron de base para una conferencia regional de la ASEAN en 2017.

¹¹⁹ Un ejemplo es Waerzeggers y Hillier (2016).

¹²⁰ Hutton (2017).

¹²¹ Creado en 2016, el PCT está integrado por el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y las Naciones Unidas: <http://www.worldbank.org/en/programs/platform-for-tax-collaboration>.

¹²² Entre ellas en particular las organizaciones regionales de administración tributaria, varias de las cuales ahora están reunidas en la Red de Organizaciones Tributarias, facilitada por International Tax Compact.

inclusiva, pero todas tienen algunos de esos atributos. La OCDE y las Naciones Unidas tienen conocimientos especializados en la implantación de normas multilaterales. El FMI y el Banco Mundial son los principales gestores de programas de fortalecimiento de capacidades, no solo en materia de tributación internacional sino también, como parte de su interacción con los países miembros, en lo que se refiere a sistemas de gasto en términos más generales. Al igual que en las Naciones Unidas, la inclusividad es también un precepto inherente de estas instituciones, derivado de sus directorios y sus mandatos. Dadas estas ventajas comparativas, la PCT se estableció como un mecanismo central para la cooperación ampliada de los socios, que les permite desarrollar una estrategia común, como por ejemplo para analizar los efectos de contagio y brindar asesoramiento al respecto, generar resultados conjuntos y responder mejor a las solicitudes de diálogo internacional sobre cuestiones tributarias. La PCT no tiene por objeto fijar normas ni supervisar la implementación, pero sí busca, por ejemplo, “identificar y analizar nuevas cuestiones de fiscalidad internacional, en especial las que revisten interés para los países en desarrollo, incluso con miras a la posibilidad de que pasen a formar parte del Marco Inclusivo”¹²³. Una interacción más deliberada de la PCT con la labor de las instituciones financieras podría ayudar forjar los compromisos inclusivos y fundamentados —y los acuerdos mutuos— necesarios para ir fortaleciendo de manera sustancial y consensuada el sistema tributario internacional. De hecho, algunos de los interlocutores durante las consultas realizadas para este estudio señalaron interés en que la PCT asuma un papel más protagónico en el diálogo internacional sobre cuestiones tributarias.

114. Se necesita un enfoque multilateral más integral. Es muy comprensible el escepticismo ante la posibilidad de que pronto surja un marco de gobierno nuevo y más integral para cooperación internacional en materia de tributación de las sociedades. No obstante, se necesita un enfoque más amplio que incluya más integralmente a los países y que cubra cuestiones fundamentales sobre políticas, ya que cada vez está más claro que el enfoque actual no permite abordar adecuadamente los efectos de contagio mutuamente negativos y las distorsiones derivadas de la falta de coordinación de las políticas. Es posible y es necesario aprovechar los avances logrados hasta ahora. El Marco Inclusivo y la PCT, por ejemplo, pueden ser ampliados para garantizar que las inquietudes de los países de más bajo ingreso queden firmemente incorporadas en la agenda internacional de reforma tributaria.

TEMAS DE DEBATE

115. Estos son algunos de los temas que podrían debatir los directores:

- ¿Coinciden los directores en que se precisa una reforma sustancial del sistema internacional del impuesto sobre la renta de las sociedades, como se describe en la sección “*Haciendo balance*,” párrafos 6-19?

¹²³ PCT (2016), recuadro 1, pág. 4.

- ¿Opinan los directores que la 'digitalización' exige soluciones tributarias específicas, o que es imposible/desaconsejable delimitar las actividades o las empresas "digitales", como se analiza en la sección "*El debate sobre la digitalización*", párrafos 20–29?
- ¿Coinciden los directores en que en el asesoramiento que brinda el FMI deberían considerarse los efectos potencialmente dispares que tendrían en los países de bajo ingreso las posibles estrategias de reforma de la arquitectura tributaria, como se examina, entre otras cosas, en los párrafos 15-16, 36, 53-58, 67-69,80-81, 94-95 y 102?
- ¿Qué opinan los directores sobre las arquitecturas alternativas descritas en este estudio, y concuerdan los directores con el análisis del personal técnico sobre esas alternativas, como se analiza en la sección "*Arquitecturas alternativas*" y como se resume en el cuadro 2?
- ¿Coinciden los directores en que se necesita información más específica de los países a nivel de los contribuyentes para analizar los efectos de los acuerdos tributarios internacionales, en especial para los países en desarrollo, como se indica en el párrafo 111? En caso afirmativo, ¿consideran los directores que el FMI debería fomentar la recopilación y el análisis de esos datos?
- ¿Consideran los directores que los actuales mecanismos de gobierno de la tributación internacional son adecuados y equitativos, según se analiza en los párrafos 103-113? ¿Qué papel piensan los directores que la PCT debería desempeñar el ámbito de la tributación internacional?

Apéndice I. Consulta

1. **Este proyecto ha suscitado considerable interés.** Se solicitaron comentarios por Internet (en respuesta a preguntas que abarcan los temas planteados en este estudio) y se recibieron 11 presentaciones detalladas que totalizaban más de 100 páginas a espacio sencillo, algunas de las cuales representaban las opiniones de múltiples OSC.¹ También se celebraron consultas directas en un foro de extensión regional no confidencial para África oriental que tuvo lugar en noviembre de 2018 en Tanzania;² una serie de reuniones con partes interesadas en varios países europeos en septiembre de 2018; y reuniones en China y Japón en octubre de 2018. Asimismo, hubo un diálogo informal con varios economistas académicos, asesores sobre política económica y jurisperitos. A continuación, se resumen brevemente los principales puntos de vista y comentarios.

2. **Muchos encuestados y participantes opinaron que, aunque es útil en varios sentidos, el proyecto³BEPS adolece de dos fallas graves:** 1) uso constante del principio ALP, que está ampliamente considerado como falto de idoneidad para las estructuras económicas modernas; dependencia de la "ficción económica" de entidades separadas; creciente complejidad; inapropiado y perjudicial para los LIC, así como difícil de implementar allí; y 2) básicamente, todos los encuestados de países en desarrollo y OSC señalaron que se hace deliberadamente caso omiso del equilibrio entre la tributación según el principio de fuente y la residencia, lo cual no responde a las necesidades y los intereses de los países en desarrollo. Varias OSC se refirieron a la necesidad de un proceso incluyente que trascienda el G-20 y no excluya opciones de profundización de la reforma.

3. **Muchos encuestados e interlocutores señalaron que la *competencia tributaria* probablemente se intensifique,** con un impacto significativo en los países en desarrollo.

4. **Básicamente, todos estuvieron de acuerdo en que la mayor digitalización de la economía exacerba significativamente los problemas del marco actual de tributación internacional.** Las medidas unilaterales, como los impuestos sobre el volumen de negocios, no son beneficiosos, ante los ojos de las OSC, los LIC y de otros.

5. **Las OSC y representantes de algunos países en desarrollo propusieron que:**

¹ Los comentarios están publicados en Internet.

² Más de dos docenas de participantes representaron a las siguientes organizaciones: ministerio de Hacienda de Uganda; autoridad recaudatoria de Uganda; autoridad recaudatoria de Zambia; ministerio de Hacienda de Malawi; autoridad recaudatoria de Rwanda; ministerio de Hacienda de Tanzania; autoridad recaudatoria de Tanzania; Civil Society for Poverty Reduction (Zambia); Oxfam en Kenya; Tax Justice Network Africa; National Taxpayers' Association (Kenya); Natural Resource Governance Institute (Tanzania); CSBAG (Tanzania); PwC; EY; KPMG; B&E Akolaw (Tanzania); FB Attorneys (Tanzania).

³ No obstante, algunos mencionaron que la implementación de incluso algunas de estas medidas BEPS beneficiosas, como la norma mínima de CbC, se topan con limitaciones de capacidad en muchos países en desarrollo.

- **La imposición unitaria sería más simple, más eficaz y más equitativa que el régimen ALP.** Con todo, se necesitarían factores de reparto apropiados y convenidos sustancialmente. Ahora bien, se señaló también que la imposición unitaria no eliminaría la competencia tributaria sin factores de reparto uniformes y quizá únicamente en combinación con...
- **...un impuesto mínimo general.** Por sí solo, un impuesto mínimo podría ser una opción para corregir parcialmente mecanismos ya en marcha, pero no subsanaría las fallas más profundas del sistema.
- **Algunos opinaron que si están concebidos debidamente y de manera sencilla -- nuevamente en el contexto de los impuestos mínimos-- los métodos de distribución de utilidades residuales podrían representar una mejora significativa y, quizá, trazar una trayectoria para la futura adopción de una fórmula de reparto.**
- **La tributación basada en el destino** está considerada básicamente como una réplica del impuesto sobre el valor agregado, y todas las OSC y todos los LIC, así como algunos académicos, la rechazan.
- **En general, estos grupos también están en contra de imponer el CIT únicamente a la renta económica.**
- **Se estimó necesaria una gobernanza mundial incluyente para fijar las normas internacionales de tributación y promover la colaboración internacional.** La mayoría de las OSC se inclinan por un régimen bajo los auspicios de la ONU.

6. Los funcionarios públicos de los países en desarrollo también pusieron de relieve lo siguiente:

- **Los riesgos de los tratados de imposición para los países de la fuente,** sobre todo los que alojan núcleos de inversión.
- **Los retos de la imposición de pagos por servicios transfronterizos.**
- **La necesidad de atribuir los derechos de imposición de las rentas específicas de una localidad a los países de la fuente.**

7. Algunos funcionarios públicos de países desarrollados señalaron lo siguiente:

- **Un impuesto mínimo** podría servir para afianzar el actual marco tributario internacional.
- **Un método de distribución de los resultados residuales podría tener sus bondades.**

- **La digitalización exige** reconocer el valor creado por los consumidores y los usuarios; en última instancia, se necesita una solución mundial, antes que medidas provisionales.

8. Algunos representantes de empresas dejaron constancia de que:

- **El proyecto BEPS del G-20/OCDE ha acentuado la complejidad.**
- **Un método de utilidades residuales podría ser más adecuado que el mecanismo actual** para lidiar con una mayor integración empresarial a nivel internacional y la diversificación del riesgo grupal.
- **Las retenciones impositivas suelen ser relativamente elevadas en los países en desarrollo** - esto en el contexto de los DTA-- y los DTA suelen promover la IED en los LIC.

Apéndice II El marco internacional de imposición: Elementos y conceptos fundamentales

Los elementos fundamentales de la actual arquitectura tributaria internacional --muchos de los cuales se remontan a un informe de 1923 de la Sociedad de las Naciones-- incluyen:¹

- El principio de **precio establecido en condiciones de** independencia mutua (ALP, por su sigla en inglés), según el cual las transacciones entre autoridades dentro de una MNE deben valorarse, a efectos de la imposición, a los precios que convendrían partes independientes de la misma transacción en condiciones parecidas.
- **El ingreso neto de las actividades comerciales de una empresa se imputa primero al país "de la fuente" donde se lo genera**, con un derecho residual al impuesto en el país de residencia de la empresa, generalmente con un crédito por los impuestos pagados en el país de origen para evitar la doble imposición.² El derecho a tributar el "ingreso pasivo" --p. ej., intereses, regalías, dividendos-- se atribuye generalmente al país de residencia de la empresa que lo percibe, ya que se estimó más difícil localizar la "fuente" de dicho ingreso.
- Ahora bien, la tributación de las utilidades de las empresas por parte del país de la fuente exige que exista un "nexo" en forma de un **establecimiento permanente** (PE, por su sigla en inglés), que requiere un grado sustancial de presencia física en un país.³
- La tributación del ingreso extranjero de las empresas se posterga hasta la repatriación al país de residencia; a menudo se adoptan **reglas de sociedad extranjera controlada (CFC, por su sigla en inglés)** para captar ese ingreso en el mecanismo de imposición del país de residencia, sobre todo en el caso del ingreso pasivo y, a veces, de otros ingresos con bajas tasas de imposición, percibidos por subsidiarias extranjeras de la empresa residente en el exterior.
- **Los convenios para evitar la doble imposición** (DTA, por su sigla en inglés), que generalmente son bilaterales, pretenden distribuir la base tributaria entre los países siguiendo principios amplios. Si bien evitan que se superpongan los derechos a la tributación del ingreso, ahora reconocen también los riesgos de "doble ausencia de imposición". La red de tratados se ha expandido muchísimo durante los 25 últimos años, aproximadamente, y hoy hay más de 3000 en vigencia; la red abarca actualmente las relaciones entre países en desarrollo (generalmente "solo de fuente" e importadores de capital) y economías avanzadas.⁴

¹ Report on Double Taxation submitted to the Financial Committee-Economic and Financial Commission Report by the Experts on Double Taxation-Document E.F.S.73. F.19 (April 5th, 1923)-Vol. 4 Section 1: League of Nations.

² Cada vez más países de residencia están abandonando el derecho residual de tributar los beneficios de las empresas mediante el otorgamiento de exenciones.

³ El requisito de presencia física tiene un paralelo en el régimen tributario subnacional de Estados Unidos en la forma de un "nexo".

⁴ Véase el gráfico 3 en FMI (2014).

Apéndice III Medidas multilaterales: BEPS y DLEF

Los resultados de la iniciativa BEPS¹

En cuatro ámbitos existen **normas mínimas**, con la expectativa de que se enmendarán la legislación nacional y/o los tratados para adoptarlas:

- Contrarrestar el fenómeno de **compra de tratados (treaty shopping)**² incluyendo en los tratados limitaciones del beneficio o disposiciones más generales sobre la prueba de finalidad (véase el apéndice VII) para limitar el acceso a los beneficios.
- En lo que respecta a los **precios de transferencia y la declaración país por país**, las MNE con un volumen de negocios grupal de más de €750 millones deben dar a conocer información general sobre sus actividades a todos los países en los que operan, así como cierta información obligatoria sobre sus activos, empleados, utilidades antes de impuestos, e impuestos pagados e incurridos en cada jurisdicción (difundida por la empresa matriz de acuerdo con los acuerdos de intercambio de información).
- En relación con las **prácticas tributarias perniciosas**, el interés especial en las "casillas de patentes" llevó al principio del "nexo", según el cual los regímenes preferenciales deben ofrecerse únicamente supeditados a una actividad subyacente sustancial (véase el apéndice VI); las resoluciones que suscitan inquietudes en torno a la iniciativa BEPS deben difundirse automáticamente.
- Para la **resolución de controversias**, medidas que garanticen resultados oportunos y concertados de buena fe.

En algunos ámbitos, las pautas están reflejadas en **enmiendas a documentos de referencia fundamentales de la OCDE**.

- La definición de un **establecimiento permanente** en el Modelo de Convenio Tributario de la OCDE se amplió para incluir, por ejemplo, los mecanismos de representación (en virtud de los cuales un agente realiza ventas sin ser el propietario del producto) y para abordar la fragmentación de actividades para eludir la condición de PE.
- En cuanto a los **precios de transferencia**, se enmiendan las Directrices de la OCDE, principalmente para hacer frente a la transferencia artificial del riesgo dentro de los grupos y las dificultades vinculadas a los activos intangibles (dejando en claro que la tributación no tiene por

¹ Los aspectos vinculados a la digitalización se analizan en el cuerpo del documento.

² Es decir, la estructuración artificial de las actividades para aprovechar disposiciones favorables de los tratados, como bajas tasas de retención; véase el recuadro 2 de FMI (2014).

qué seguir la propiedad jurídica), y con algunas pautas sobre las transacciones difíciles de valorar.

En otros, los resultados son pautas sobre un **enfoque común**, con una aspiración a la convergencia:

- En cuanto a la **asimetría híbrida** (la dificultad que podría plantearse cuando una entidad o instrumento recibe un tratamiento diferente según el país (deuda en uno, participación en el capital en otro, por ejemplo), las reglas buscarían evitar deducciones a menos que el ingreso correspondiente sea imponible para la parte que lo percibe (aunque con la posibilidad de una tasa cero como cuestión de política).
- **Las deducciones de intereses** estarían limitadas a 10-30% de los beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA, por su sigla en inglés), con una imputación a ejercicios posteriores de las deducciones o las exenciones no utilizadas; pero con la posibilidad de incrementar las deducciones hasta el coeficiente de intereses/EBITDA de todo el grupo.
- Se formulan recomendaciones sobre los detalles de las reglas sobre **sociedades extranjeras controladas**; por ejemplo, para evitar el aplazamiento indebido de impuestos y para otorgar crédito por los impuestos efectivamente pagados en el extranjero....
- ...y sobre disposiciones en cuanto a **la divulgación obligatoria de planificación fiscal abusiva** a fin de que las autoridades puedan detectar y abordar los riesgos que surjan.

Algunas recomendaciones, y las normas mínimas en particular, requerirán la **reforma de la legislación nacional y enmiendas de los tratados**. Para facilitar esa tarea:

- Se creó el **Marco Inclusivo sobre BEPS** a fin de facilitar la implementación y el monitoreo de las medidas de BEPS convenidas. Se están recopilando datos para evaluar el impacto de la implementación internacional de las medidas BEPS, y se ha puesto en marcha un proceso de examen entre pares para asegurar la implementación eficaz de las normas mínimas. Se ha avanzado significativamente en la lucha contra las **prácticas tributarias perniciosas** (se han examinado 255 regímenes tributarios preferenciales, y revisado o abolido 134), **la declaración país por país** (se han establecido más de 1.800 relaciones de declaración, con intercambios a partir de junio de 2018) y la **resolución de controversias** (con una mejora de la resolución de los casos a través del procedimiento de mutuo acuerdo).
- Se creó un **instrumento multilateral** que entró en vigor el 1 de julio de 2018 y que permite modificar simultáneamente los tratados incluidos para solucionar inquietudes en torno a medidas BEPS basadas en tratados, tales como la **compra de tratados (treaty shopping)** a medida que se vayan haciendo efectivas las ratificaciones de unos 85 signatarios.

Se han puesto en marcha otros trabajos para dejar plasmados varios aspectos de los resultados generales de las medidas BEPS, como el uso del método de distribución del resultado, la aplicación de reglas de limitación de intereses para los sectores de la banca y los seguros, y los precios de

transferencia aplicados a las materias primas, los activos intangibles de difícil valoración y las transacciones financieras. La PCT está elaborando una serie de **herramientas** para la aplicación de algunos de los resultados de las medidas BEPS en las circunstancias especiales de los países en desarrollo.

La Directiva contra la elusión fiscal (DLEF)

El cuadro que aparece a continuación resume las principales características de la Directiva contra la elusión fiscal (DLEF, por su sigla en inglés), adoptada en 2016, en comparación con las normas mínimas BEPS.

Cuadro 1 del apéndice. Principales características de la DLEF

Medidas DLEF	¿Norma mínima/Medida BEPS?	Descripción
Regla de limitación de intereses	Sí/No	DLEF contiene una regla contra la maniobra conocida como earnings stripping que impide descontar intereses si el coeficiente pagos en intereses netos/EBITDA supera 30%. Las deducciones no utilizadas pueden trasladarse a un ejercicio posterior.
Regla sobre sociedades extranjeras controladas (CFC)	Sí/No	Los Estados miembros de la UE pueden implementar legislación sobre CFC en sus leyes nacionales incorporando ciertas características de diseño jurídicas
Regla sobre asimetría híbrida	Sí/No	Esta regla contrarresta la planificación tributaria que aprovecha las diferencias en la caracterización jurídica que hacen los países de una entidad o instrumentos financiero (llevando a dobles deducciones o a una deducción sin la inclusión de ingreso equivalente). Esta regla se amplió en marzo de 2017 para incluir también los acuerdos entre Estados miembros y no miembros de la UE (DLEF II).
GAAR	No/No	Los arreglos que no son genuinos y se conciertan con el solo propósito de obtener una ventaja tributaria que contraviene el objeto o la finalidad de la ley correspondiente deben dejarse de lado al determinar la obligación tributaria.
Tributación de salida	No/No	Los Estados miembros de la UE deben aplicar un impuesto de salida para impedir que las empresas eludan los impuestos en el país de origen trasladando su residencia tributaria o cerrando un PE.

Fuente: Compilación del personal técnico del FMI.

Apéndice IV. Disposiciones internacionales de la TCJA

1. **Antes de la reforma, Estados Unidos tributaba el ingreso mundial de MNE estadounidenses, con un crédito no reembolsable por los impuestos pagados en el extranjero y aplazamiento de la obligación de pago de los impuestos estadounidenses hasta que la subsidiaria extranjera pagara dividendos a la matriz estadounidense.** La TCJA ahora excluye de la tributación estadounidense el ingreso comercial activamente percibido en el extranjero, lo cual acerca el sistema al de las demás economías de la OCDE. Además, incluye tres medidas novedosas de considerable importancia para el actual debate sobre la reforma:¹
 - **'Ingreso mundial por activos intangibles tributados a tasas bajas** (GILTI, por su sigla en inglés). Como importante salvedad a la transición a la territorialidad, el TCJA fija un impuesto mínimo al ingreso en el extranjero. (A pesar de su nombre, el ingreso incluido en el GILTI no está formalmente asociado a activos intangibles.) El GILTI somete a una tasa de 21% el agregado del ingreso percibido por CFC en el extranjero que supera 10% de la inversión en activos empresariales habilitados, pero con una deducción de 50% de ese ingreso para las empresas que lo perciben. Se otorga un crédito por 80% del impuesto pagado por ese ingreso en el extranjero. Sin embargo, no hay aplazamiento del impuesto y no hay un vínculo de repatriación del ingreso. En la práctica, esto impone una tasa mínima de 10,5% al ingreso cubierto por el GILTI (si no se tributa en el extranjero), y la obligación tributaria ante Estados Unidos se elimina por completo si el impuesto extranjero aplicado a ese ingreso es como mínimo de 13,125%.
 - **'Ingreso por activos intangibles derivado del extranjero'** (FDII). Las empresas nacionales tienen derecho a una deducción de 37,5% de la base del impuesto sobre sus ingresos en concepto de ingreso por activos intangibles derivado del extranjero (FDII, por su sigla en inglés), que se calcula como el ingreso de una empresa que supera 10% de la inversión en activos empresariales habilitados multiplicado por el coeficiente entre el ingreso derivado del extranjero y el ingreso total (todos calculados sobre una base grupal consolidada). En la práctica, esto reduce la tasa empresarial de 21 a 13,125% en el caso del ingreso generado por la venta de bienes o servicios que se producen en Estados Unidos pero se venden fuera del país, en la medida en que ese ingreso supera 10% de los activos tangibles.
 - **Impuesto contra la erosión abusiva de la base tributaria** (BEAT, por su sigla en inglés). Se trata de un impuesto mínimo en relación con la inversión entrante, aplicado a MNE con ingresos brutos anuales de más de USD 500 millones en los tres años precedentes y que efectúan pagos transfronterizos de Estados Unidos a sus filiales equivalentes a más de 3% de los gastos deducibles totales. Se trata de los pagos comúnmente asociados al traslado de beneficios (como intereses, regalías y comisiones por administración). Esta disposición no se aplica a las partidas

¹ Estas descripciones están sumamente simplificadas; las regulaciones GILTI propuestas, por ejemplo, abarcan 400 páginas.

caracterizadas como costo de bienes vendidos.² Concretamente, el BEAT impone una obligación tributaria que es la mayor de las siguientes sumas: i) 10% (5% en 2018; 12,5% después de 2025) aplicado a un concepto de ingreso imponible “modificado”, que reintegra al ingreso las deducciones realizadas por pagos transfronterizos a filiales que no forman parte de los costos de los bienes vendidos, o ii) la obligación tributaria regular (neta de créditos impositivos, con algunas excepciones) según la base normal del CIT.

² “Costo de los bienes vendidos” (COGS, según sus siglas en inglés) generalmente incluye: el costo de los productos o de las materias primas, incluido los costos de flete y envío; costos de almacenamiento; costos de mano de obra directos; gastos generales de fábricas; y depreciación. El BEAT hace más énfasis en la caracterización de ciertos costos como COGS para los fines de la tributación.

Apéndice V. Traslado de beneficios: Evidencia y oportunidades

1. **La escala del traslado de beneficios sigue siendo difícil de determinar.**¹ En el momento de publicación de FMI (2014), había mucha información anecdótica, pero no fidedigna. Desde entonces, han salido a la luz más hechos. Damgaard y Elkjaer (2017), por ejemplo, estiman que alrededor de 40% de la IED mundial se encausa a través de entidades de entidad con fines especiales, creadas a menudo para evadir impuestos; 85% de ellas se encuentran ubicadas en ocho jurisdicciones. Se han realizado numerosos estudios para cuantificar las pérdidas de ingresos fiscales debido al traslado de beneficios.² Empleando diferentes metodologías, OCDE (2015e) calcula una pérdida global promedio de 4-10% del ingreso generado por el CIT en 2013; FMI (2014) estima un promedio (no ponderado) de alrededor de 5%. Los resultados relacionados con los países del G-7 se resumen en el cuadro 1.

2. **Una conclusión rotunda es que el traslado de beneficios encierra especial importancia para los países en desarrollo.** Esa es una de las principales determinaciones de FMI (2014) y Crivelli, de Mooij y Keen (2016), que estiman la pérdida de ingresos fiscales de los países en desarrollo por efecto del traslado de beneficios en 1,3% del PIB, más que la de los países de la OCDE (gráfico 1). Estudios posteriores llegaron a una conclusión parecida.³

3. **El proyecto BEPS ha permitido avanzar hacia la eliminación de las principales oportunidades de elusión tributaria.** La denominada "compra de tratados" (treaty shopping) es más difícil gracias a una de las normas mínimas BEPS, respaldada por disposiciones del MLI. Las directrices reforzadas sobre precios de transferencia, que incluyen un mayor énfasis en el fondo más que en la forma, y, quizá de manera más directa, la norma mínima sobre prácticas tributarias perniciosas, contribuirán en cierta medida a impedir el traslado de beneficios. Las declaraciones país por país les permiten a las administraciones tributarias comprender mejor las operaciones y la estructura de las MNE con las que trabajan.

¹ Beer, de Mooij y Liu (2018) examina los principales canales del traslado de beneficios en términos empíricos.

² Algunas de las cuestiones de datos y metodología se analizan en Bradbury, Hannapi y Moore (2018).

³ Cobham y Jansky (2018) actualiza Crivelli, de Mooij y Keen (2016). Según Fuest, Hebous y Riedel (2011), los efectos tributarios en el traslado de deuda tienen el doble de magnitud en los países en desarrollo que en los desarrollados. Johannesen, Tørsløv y Wier (2016) observa que los países menos desarrollados están relativamente más expuestos al traslado de beneficios, y Tørsløv, Wier y Zucman (2018), que los países en desarrollo son los que más pierden como consecuencia del traslado de beneficios a escala internacional, ya que el ingreso fiscal perdido declarado ronda 20%. Beer y Loeprick (2017) observa efectos más profundos para los LIC al examinar el traslado de beneficios en el sector del petróleo y el gas.

4. **Con todo, aún existen considerables oportunidades para el traslado de beneficios, que en algunos aspectos podrían estar incrementándose.**⁴ El proyecto BEPS buscó corregir los abusos más flagrantes dentro del sistema tributario internacional básico, preservándolo al mismo tiempo. No es sorprendente que no haya logrado resolver integralmente todas las **tensiones** inherentes al mismo. Primero, aunque las revisiones de las directrices sobre precios de transferencia acotan las oportunidades creadas por las dificultades fundamentales que rodean la aplicación del principio ALP, están lejos de eliminarlas en lo que concierne a las siguientes situaciones:⁵

- **Asignación del riesgo** dentro de las MNE. Una empresa puede disponer que una entidad ubicada en una jurisdicción con baja tributación le proporcione financiamiento y retenga el riesgo correspondiente. El problema básico que crea esta situación no es uno práctico, en el sentido de cómo aplicar el principio de ALP para determinar debidamente dónde está ubicado el riesgo: más bien, es una dificultad conceptual ante la idea de que se lo puede asignar significativamente a cualquier parte dentro de la MNE, cuando en última instancia recae exclusivamente en los accionistas finales y los acreedores externos de la propia MNE. Para muchos economistas, los intentos por utilizar el ALP (o cualquier otro método) para asignar el riesgo dentro de una MNE son incongruentes de por sí.
- La **valoración de activos intangibles** (como patentes, marcas, llaves comerciales) que son relativamente fáciles de crear en jurisdicciones con baja tributación o de trasladar allí. Por lo general, es necesario determinar tanto el valor de los activos (ya que la ganancia de capital generada por su transferencia por lo general es imponible) como el ingreso correspondiente (generando un descuento al pagarlo y un ingreso al cobrarlo). En este caso, la dificultad radica en la aplicación del principio ALP. Por su propia naturaleza, los activos intangibles valiosos suelen ser únicos, en el sentido de que es poco probable que existan transacciones muy comparables entre partes independientes que sirvan para valorarlos; además, cuando la transferencia tiene lugar, probablemente existan asimetrías de información considerables en cuanto al valor potencial entre la compañía propietaria del activo intangible y la administración tributaria.⁶
- **Mercados activos** del tipo esencial para el debate sobre la digitalización.⁷

5. **Las dificultades también son producto de:**

⁴ Para más detalles, véanse Avi-Yonah y Xu (2017) y Collier y Andrus (2017). Lane y Milesi-Ferretti (2017) señala que el significativo aumento de la IED desde la crisis financiera internacional se debe al encauzamiento a través de vehículos con finalidades especiales y probablemente responda a factores tributarios.

⁵ Wei (2018).

⁶ El valor puede observarse ex post, pero para inferir el valor ex ante se necesita también información sobre la probabilidad de que ocurra ese resultado.

⁷ Véase Wei (2018).

- La **facilidad con la que se puede evitar o limitar una presencia que genera un derecho de imposición**. Se aplica ahora una definición más estricta de PE, pero el aumento de las oportunidades para hacer negocios a distancia significa que es más fácil evitar una presencia imponible o limitarla a operaciones a las cuales el ALP asigna un ingreso relativamente pequeño. Los servicios intragrupalos también plantean dificultades frente a las cuales el concepto tradicional de PE es insuficiente. Para proteger los países de origen de los pagos que erosionan la base imponible, la convención modelo sobre imposición publicada por la ONU en 2017 incluye un nuevo cargo por servicios técnicos, pero está por verse si los países en desarrollo lograrán incluirlo en sus DTA.

El cuadro 1 del apéndice resumen las dificultades de la arquitectura actual, las soluciones que ofrece el BEPS frente a algunas de ellas y las vulnerabilidades restantes.⁸

⁸ Estas últimas incluyen, por ejemplo, dos cuestiones planteadas en el apéndice VII, relacionadas con las transferencias indirectas transfronterizas y los cargos por servicio y gestión.

Cuadro 1 del apéndice. Impacto del BEPS en los conceptos y las normas internacionales para la elaboración de leyes sobre tributación internacional

Concepto y norma internacional /1	Laguna o disparidad que se está aprovechando	Punto focal del BEPS	Deficiencias y debilidades que no abarca el BEPS
<p>Los residentes tributan sobre la base del ingreso mundial (principio de residencia) y los no residentes tributan sobre la base del ingreso de origen interno (principio de origen).¹</p>	<p>Capacidad para trasladar los beneficios fuera de países con tributación elevada (residencia u origen) (p. ej., a través de pagos que erosionan la base imponible como las deducciones de intereses o el traslado de beneficios mediante la minimización de los activos o los riesgos en esos países con tributación elevada).</p>	<p>BEPS (p. ej., acciones 2, 4 y 8-10) dirigidas a: limitar la erosión de la base mediante deducciones de intereses u otras partidas; neutralizar los efectos (en las deducciones) de los mecanismos híbridos; procurar alinear los resultados de los precios de transferencia con la creación de valor.</p>	<p>Otros pagos que erosionan la base (p. ej., cargos por gestión o servicios transfronterizos) quedan sin resolver y el rendimiento por activos intangibles u otras partidas de riesgo pueden trasladarse a jurisdicción de baja tributación mediante el ALP (como se explica más adelante).</p>
<p>El país de origen tiene el derecho primario de tributación del ingreso generado por los activos, a condición de que se encuentre una presencia económica suficiente (nexo), definida en referencia a un establecimiento permanente (PE, por su sigla en inglés) en su jurisdicción. El país de residencia tiene el derecho primario de tributar el ingreso pasivo (salvo el generado por propiedad inmueble en el país de origen), y el país de origen suele aceptar los límites a las tasas aplicadas al ingreso pasivo de origen local (p. ej., suscribiendo DTA).</p>	<p>La debilidad del requisito de nexo existente se ve exacerbada por la digitalización, ya que no surge un PE cuando una empresa vende a distancia desde el exterior, aunque sí existe una presencia económica y por Internet sustancial en un mercado local.</p>	<p>BEPS (p. ej., acción 7) dirigida exclusivamente a evitar eludir un PE (físico).</p>	<p>Ningún cambio fundamental al criterio del nexo, que ha centrado la atención en la equidad de la distribución actual de los derechos de tributación, particularmente en el contexto de la digitalización.</p>
<p>La tributación del ingreso extranjero en el país de residencia se aplaza hasta la repatriación, a menos que rijan reglas sobre CFC para evitar un aplazamiento indebido.</p>	<p>Posibilidad de lograr un aplazamiento tributario indebido aprovechando la ausencia de reglas (eficaces) sobre CFC.</p>	<p>BEPS (p. ej., acción 6) dirigida a impedir el otorgamiento de beneficios por tratado en circunstancias improcedentes.</p>	<p>Reducción de la tributación en el país de origen en el marco del DTA que no depende de la sujeción a un nivel de tributación mínimo.</p>
<p>El país de residencia ofrece protección frente a la doble tributación internacional, ya sea mediante la legislación nacional o DTA, generalmente por medio de un método de crédito o exención.</p>	<p>La tendencia hacia el sistema territorial de imposición en los países de residencia permite que los beneficios residuales trasladados a jurisdicciones de baja tributación escapen a la imposición.</p>	<p>BEPS (p. ej., acción 3) dirigida a formular reglas eficaces sobre CFC.</p>	<p>Aun así, los beneficios residuales pueden trasladarse a jurisdicciones de baja tributación aprovechando el principio ALP y a menudo no tributan gracias a reglas sobre CFC. La competencia tributaria básicamente no se aborda (p. ej., jurisdicciones impositivas inexistentes o teóricas), y el principio ALP permite trasladar activos o riesgos sustanciales para justificar la ubicación de voluminosos beneficios residuales en jurisdicciones de baja tributación.</p>
<p>El ingreso se asigna entre jurisdicciones sobre la base del ALP</p>	<p>Capacidad para producir resultados de precios de transferencia que no concuerdan con la creación de valor.</p>	<p>No abordado específicamente en el sistema BEPS y a menudo no tributado gracias a reglas sobre CFC.</p>	<p>Los rendimientos de activos intangibles y relacionados con el riesgo pueden trasladarse a jurisdicciones teóricas o de baja tributación, situación exacerbada por la competencia fiscal ilimitada.</p>

Fuente: Compilación del personal técnico del FMI.

Nota: 1/ Algunos países tienen sistemas territoriales puros; es decir, tributan solo sobre la base del origen.

Apéndice VI. Competencia tributaria

1. Independientemente de que busque atraer una actividad comercial genuina o beneficios teóricos, la competencia tributaria entre países erosiona el ingreso fiscal. Su manifestación más obvia es la disminución de las tasas de CIT fijadas por ley (gráfico 2), si bien se destacan otros dispositivos como los tratamientos tributarios favorables de los ingresos sumamente móviles relacionados con el pago por el uso de patentes. Muchos dispositivos de elusión parecen haber sido creados para atraer la base tributaria. Para algunos analistas, esa competencia tributaria puede ser beneficiosa, ya que representa una limitación para gobiernos que, de lo contrario, habrían optado por desperdiciar recursos.¹ Ese argumento ya no es tan común, quizás como consecuencia de la mayor atención que recibe la recaudación tributaria desde la Crisis Financiera Mundial y un reconocimiento de que las reglas fiscales ofrecen la posibilidad de limitar el gasto público sin imponer políticas tributarias que pueden resultar ineficientes o no equitativas. Un argumento más convincente (pero engorroso desde el punto de vista político) a favor de la existencia de las jurisdicciones con baja tributación que la competencia tributaria tiende a producir es que permite a las empresas más sujetas a las distorsiones producidas por una tributación gravosa aligerar esa carga excesiva.²

2. Dificultar la elusión intensificaría la competencia tributaria e incrementaría sus efectos dañinos, sobre todo para la inversión real. Cerrar algunas vías de elusión puede intensificar el uso de otras.³ Si las posibilidades de elusión se cierran y en la práctica se tributa únicamente "cuando se crea valor", y la ubicación de esa creación de valor es móvil, el resultado probablemente sea una competencia tributaria para atraer esas actividades creadoras de valor.⁴

3. Los esfuerzos colectivos que puedan haberse realizados para hacer frente a la competencia tributaria se han centrado en la detección y eliminación de prácticas concretas con efectos de contagio considerados perniciosos. A veces se han propuesto tasas mínimas comunes para las agrupaciones regionales, pero rara vez se las han llevado a la práctica.⁵ la WAEMU y la CEMAC parecen ser los únicos ejemplos de acuerdos internacionales son una tasa de CIT mínima (25%).⁶ Los enfoques colectivos para aliviar la competencia tributaria -empezando por la OCDE (1998) y el establecimiento del Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas)

¹ Principalmente, Brennan y Buchanan (1980).

² Los posibles beneficios se describen en Hong y Smart (2010); y la relevancia empírica está demostrada por la determinación de de Mooij y Liu (2018) en el sentido de que las medidas eficaces en contra de la elusión pueden provocar una disminución de la inversión real.

³ Saunders-Scott (2015).

⁴ Becker y Fuest (2012) muestra de qué manera las reglas restrictivas sobre precios de transferencia pueden intensificar la competencia tributaria; a nivel más general, véase Keen (2018).

⁵ Uno de los primeros ejemplos fue la propuesta del Comité Ruding (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992) sobre una tasa mínima de CIT de 30% en la UE.

⁶ En combinación con un máximo de 30% en la WAEMU y 40% en la CEMAC.

en la UE (1997)- no se han centrado en los niveles generales de tributación de las empresas, sino más bien en prevenir ciertas prácticas consideradas perniciosas (implícitamente, lo mismo ocurre con las reglas de la UE sobre la ayuda pública). Por lo tanto, una tributación baja o inexistente en la práctica no están considerada como perniciosas por sí misma.

4. Este enfoque ha pasado a ocupar un lugar central en el intento por prevenir regímenes preferenciales que no requieren demasiada actividad sustancial. El régimen BEPS y el Código de Conducta de la UE⁷ califican las medidas de perniciosas si, en términos amplios, ofrecen un tratamiento tributario preferencial sin exigir una presencia real significativa ("nexo") en la jurisdicción.⁸ Abstenerse de esos regímenes es una norma mínima de BEPS; la UE aplica este criterio a actividades tanto reales como financieras y a no miembros mediante listas de jurisdicciones que no cooperan.

5. El argumento teórico a favor de la clasificación de regímenes preferenciales como inherentemente perniciosos no es del todo sólido, y los requisitos de sustancialidad pueden ser problemáticos. El hecho de exigir a todos los países que tributen todas las actividades de la misma manera, por más móviles que sean, puede producir una competencia tributaria aún más perniciosa, ya que si no pueden establecer tasas diferenciales los países pueden optar por dejar de aplicar una tasa elevada a actividades menos móviles y una tasa baja a actividades más móviles y, en su lugar, a aplicar una tasa intermedia a todas las actividades; el impacto del recorte que acarrearía esa decisión puede perjudicar a otros países más que el beneficio que puede reportarles el aumento del resto de las tasas.⁹ Aún no está del todo claro en qué circunstancias ese será el efecto predominante.¹⁰ Sin embargo, la norma mínima BEPS coincide con este punto de vista, ya que implícitamente reconoce que el tratamiento diferencial no es pernicioso de por sí. Una dificultad radica en el riesgo de que la sustancialidad se cree artificialmente mediante una distribución ineficiente entre los factores de producción. Hace poco, la OCDE intentó resolver el posible trastocamiento de que una tasa más elevada que forma parte de un sistema que no cumple con el criterio del nexo pueda ser perniciosa en tanto que no lo es una tasa de CIT muy baja.

⁷ Como lo establecen, respectivamente, OCDE (2015mm) y Consejo Europeo (1998).

⁸ En gran medida, se trata de una reacción a los regímenes de "IP" o "casillas de patentes" que brindan un tratamiento favorable al ingreso vinculado aun si la actividad de desarrollo ocurrió en otro lado. Pero el principio se aplica ahora a nivel más general: la Acción 5 de BEPS exige un número adecuado de empleados a tiempo completo que tengan las calificaciones necesarias y que incurran un monto adecuado de gastos operativos para llevar a cabo sus actividades.

⁹ El ejemplo clásico es Irlanda, que bajo la presión de la UE pasó entre 1999 y 2005 de la combinación de una tasa general de CIT de 32% y una tasa preferencial de 10% a una tasa única de 12,5%.

¹⁰ Véase el respecto Keen y Konrad (2013). Ahora bien, a nivel interno, el tratamiento diferencial produce sus propias distorsiones, puede crear problemas de traslado de beneficios entre empresas con una actividad exclusivamente nacional y puede plantear importantes cuestiones en torno a la gobernabilidad; véase FMI, OCDE, Banco Mundial y ONU (2015).

6. La decisión de considerar o no a las tasas tributarias bajas o de nivel cero como perniciosas *de por sí* es un tema cada vez más candente. En cierta medida, hacerlo tiene cierta lógica —siempre que los impuestos basados en la fuente determinen sustancialmente la obligación global—, pero también se plantean obstáculos conceptuales, prácticos y políticos considerables. Conceptualmente, todo efecto de contagio producido por la tasa de CIT que se adopte tiene que sopesarse frente a factores internos; en el caso de algunos países (como los que tienen una abundancia de recursos naturales), podría resultar lógico inclinarse por tasas de tributación generales bajas o cero. En términos prácticos, también sería necesario llegar a un acuerdo sobre las bases tributarias para impedir que su estrechamiento sea la manera de llegar a tasas efectivas bajas o cero.¹¹ A nivel político, la decisión sobre las tasas de CIT nacionales sigue estando considerada como un aspecto central de la soberanía nacional.

¹¹ Las directivas pertinentes de la WAEMU y la CEMAC, por ejemplo, incluyen restricciones sobre la base del CIT, pero ni siquiera eso podría ser suficiente: la competencia tributaria en la WAEMU, por ejemplo, ha florecido fuera de los ámbitos en los que hay acuerdo (Mansour y Rota-Graziosi, 2013).

Apéndice VII. Evolución de la situación tributaria en algunos países en desarrollo

Se han registrado ciertos avances en cada uno de los cuatro ámbitos que FMI (2014) identificó como especialmente importantes para los países en desarrollo:

- **Los convenios para evitar la doble imposición (DTA, por su sigla en inglés) continúan generando riesgos para el ingreso fiscal de los países en desarrollo.** Por lo general, limitando ciertos derechos de tributación en el país de origen con la expectativa de atraer IED. Según FMI (2014), no está del todo claro cuáles son los efectos en términos de la IED. Hay estudios más recientes que confirman esta ambigüedad y llevan a pensar que el efecto depende de las redes de tratados globales de cada país y de las disposiciones específicas contenidas en los de DTA.¹ Sin embargo, en términos del impacto en el ingreso fiscal, cada vez está más claro que las pérdidas para los países en desarrollo pueden ser significativas: Beer y Loeprick (2018) estiman que, dado que las MNE pueden reencauzar pagos intragrupalmente para aprovechar tratados favorables con "núcleos de inversión", los ingresos fiscales que el CIT genera para los países de África subsahariana se han reducido alrededor de 15%.

Los países han redoblado los esfuerzos por adoptar disposiciones en contra del abuso de los tratados. El MLI podría ser una manera eficiente para modificar los tratados vigentes en pos de este objetivo, de conformidad con la norma mínima BEPS, a través de la adopción de salvaguardias en forma de una prueba del propósito principal (PPT, por su sigla en inglés) y/o una cláusula de limitación de beneficios (LOB, por su sigla en inglés).² Sin embargo, como ocurre con todas las disposiciones del MLI, la eficacia en este caso depende del acuerdo con los socios del tratado: si uno de ellos presenta una salvedad a una cláusula determinada que el país desea cambiar, no hay posibilidad de modificar ese aspecto. Y los enfoques preferidos no siempre son los mismos.³

A nivel más general, otros ámbitos más problemáticos de la elaboración de DTA, tales como las tasas de retención máximas, elementos clave de la definición de PE y las comisiones por servicios, requieren un proceso separado de renegociación, ya que no forman parte del MLI.

- **Fiscalidad de las ganancias de capital por transferencias indirectas transnacionales (OIT, por sus siglas en inglés) de interés en activos** Este tema, que se plantea en relación con la

¹ Según tres estudios recientes, los tratados no producen ningún efecto en la IED (Baker, 2014; Daniels, O'Brien y von der Ruhr, 2015; Beer y Loeprick, 2018); según otros tres, el efecto es positivo (Marques y Pinho, 2014; Van 't Riet y Lejour, 2017; Hong 2018).

² Con un PPT, en términos amplios, se deniegan beneficios por tratado si uno de los principales propósitos de un acuerdo es obtener esos beneficios; una LOB busca limitar los beneficios de un tratado tributario a los verdaderos residentes del otro estado contratante.

³ Las economías avanzadas parecen optar por el PPT (más complicado de hacer cumplir) antes que una LOB con mucha más frecuencia que las economías emergentes.

propiedad inmueble y pueden plantearse en relación con las telecomunicaciones, los minerales y otras concesiones a nivel más amplio, consiste en la posibilidad de que las empresas eviten la obligación de tributar por una ganancia de capital asociada a un activo subyacente en el lugar en el que está ubicado si esa ganancia se hace efectiva a través de una venta en una jurisdicción con baja tributación de una empresa que mantiene ese activo indirectamente. Esto ha surgido como una inquietud macroeconómica en el contexto de la AT del FMI en muchos países de bajo ingreso, sobre todo los que tienen recursos naturales. La legislación nacional y los tratados de muchos países en desarrollo necesitan ser reforzados para poder tributar las ganancias vinculadas a estas transferencias indirectas transnacionales (OIT, por su sigla en inglés).

Desde 2014, la PCT elabora directrices sobre la manera en que los países de origen pueden obtener derechos de tributación de esas transferencias.⁴ Cabe señalar que el MLI permite adoptar una cláusula fundamental en un tratado para obtener derechos de tributación de OIT en los países de origen (Artículo 13.4). Sin embargo, según la información vigente en diciembre de 2018, de los 85 signatarios del MLI, aparentemente 44 países (en su mayoría avanzados) han reservado esta cláusula.

- **Las limitaciones a la deducción de intereses** pueden servir para frenar la erosión de la base mediante el traslado de deudas y son una recomendación normal de la AT del FMI. Para 2014, 28 países en desarrollo habían instituido reglas sobre subcapitalización (FMI 2016); posteriormente, se les sumaron seis. Un enfoque común consiste en utilizar un coeficiente deuda/capital para determinar la proporción de los intereses que no podrá deducirse. La Acción 4 del BEPS avala un nuevo enfoque basado en un coeficiente intereses/beneficios.⁵ Ahora bien, todas las reglas sobre subcapitalización son en cierta medida arbitrarias y pueden desalentar la inversión a través de los efectos en arreglos no abusivos. La regla sobre limitación de la deducibilidad de intereses, por ejemplo, puede presionar indebidamente a empresas con beneficios temporalmente bajos (con efectos cíclicos adversos) o características específicas que les permiten asumir más deuda. Por ende, la Acción 4 ofrece disposiciones complementarias, tales como un escape grupal (que cancela la limitación de deducibilidad si el coeficiente de la empresa se mantiene por debajo del coeficiente del grupo consolidado) y una disposición que permite trasladar los intereses no utilizados a ejercicios posteriores. Ahora bien, es posible que estas medidas complementarias sean difíciles de implementar en un LIC. A nivel más fundamental, persisten los problemas del traslado de deuda artificial y, quizá, de sesgo de la deuda
- **Las reglas sobre precios de transferencia** buscan limitar el traslado de los beneficios mediante precios de transferencia falsos, entre otras cosas prescribiendo métodos convenidos y requisitos de declaración. Para 2012, 34 países en desarrollo habían instituido reglas sobre precios de

⁴ Plataforma de Colaboración en materia Tributaria (2019).

⁵ No obstante, no se trata de una norma mínima.

transferencia;⁶ en el curso de los cinco últimos años las adoptaron 17 países africanos.⁷ Pero los precios de transferencia pueden ser extraordinariamente complejos en la práctica, y el régimen BEPS no simplifica la situación. Las directrices de la PCT (2017) sobre la aplicación del ALP en circunstancias del tipo que probablemente atraviesen los países en desarrollo, por ejemplo -y que complementan el material del BEPS propiamente dicho- cubren 237 páginas. Los países en desarrollo continúan enfrentando dificultades significativas para hacer cumplir las regulaciones sobre precios de transferencia y, por ejemplo, impugnar los precios de transferencia que utilizan las MNE.

La declaración país por país (CbC, por su sigla en inglés) -una norma mínima BEPS- podría ayudar a las autoridades tributarias de los LIC a realizar evaluaciones del riesgo de precios de transferencia (aunque un ajuste de los precios de transferencia no puede basarse exclusivamente en un informe CbC). No obstante, se necesitará más información (por ejemplo, sobre generadores de beneficios, análisis funcional, estructuras de titularidad y activos intangibles) para aplicar el ALP; y las aptitudes necesarias para realizar las correspondientes auditorías de desempeño son avanzadas. Además, los LIC pueden tener dificultad para cumplir con las normas necesarias sobre protección de datos y otras condiciones de intercambio de información CbC a fin de poder acceder a los informes de CbC.

⁶ De Mooij y Liu (2018).

⁷ Piccioto (2018).

A Apéndice VIII. Impuestos sobre servicios digitales, instituidos y propuestos

	Comisión Europea	Francia /1	Italia	Reino Unido	Chile	India	Uruguay
Fecha de adopción	Propuesta expedida en marzo de 2018; modificada en noviembre de 2018.	1 de enero de 2018 (Decreto No. 2017-1364; 20 sep. 2017)	1 de enero de 2019 (Ley presupuestaria de 2018, Ley 205)	6 de abril de 2020 (Ley de finanzas 2019/20)	Propuesta expedida el 23 de agosto de 2018	1 de enero de 2016 (Ley de finanzas 2016, capítulo VIII)	1 de enero de 2018 (Ley 19.535; Resolución 6,409/2018)
Tasa impositiva	3%	2%; (10% para cierto contenido)	3%	2%	10%	6%	12% /2
Umbrales/ Exenciones para actividades comerciales abarcadas	Ingreso mundial anual > EUR 750 millones; y Ingreso anual imponible en toda la UE > EUR 50 millones.	EUR 100.000 no imponibles para proveedores de acceso gratuito en línea a contenido audiovisual (AV), exención de 4% por ingresos derivados de publicidad, exención de 66% por distribución de contenido creado por usuarios privados en plataformas de la UE, y exención por sitios en los cuales el contenido AV no es la actividad comercial principal.	Impuesto adeudado por empresas con más de 3.000 transacciones digitales por año.	Ingresos mundiales anuales abarcados > GBP 500 millones; y Ingreso anual en el Reino Unido abarcado > GBP 25 millones Cláusulas de seguridad para generadores de pérdidas y empresas con márgenes bajos. Umbral no imponible de GBP 25 millones por año.	Sin especificar.	Pagos agregados a no residentes > INR 100,000 (aprox. USD 1500) en un ejercicio.	En caso de servicios de intermediación, la base tributaria será de 50% de la transacción si únicamente una de las partes opera en Uruguay.

Sujeto(s) imponible(s)	Todas las empresas.	Todas las empresas.	Empresas no residentes. Retención a cargo del pagador.	Todas las empresas.	Empresas no residentes. Retención a cargo de intermediarios del pago.	Empresas no residentes. Retención a cargo del pagador.	No residente.
Actividades abarcadas	Publicidad por Internet, servicios de intermediación digital, venta de datos generados por usuarios.	Venta y alquiler de medios de almacenamiento de vídeo, vídeo a la carta, e ingresos por publicidad y patrocinamiento derivados de sitios de vídeo en línea gratuitos o pagos.	Servicios digitales suministrados a través de Internet u otras redes.	Motores de búsqueda, plataformas de redes sociales y mercados digitales.	Servicios digitales de brokering, publicidad, esparcimiento, intermediación y almacenamiento.	Publicidad en línea contratada por compradores indios.	Servicios AV y servicios de mediación o intermediación digital.
Ingresos imponible(s)	Parte de los ingresos mundiales anuales atribuibles a usuarios de la UE. /3	Ingresos percibidos de residentes franceses.	Ingresos percibidos de residentes italianos o PE italianos de no residentes (B2B).	Parte de los ingresos mundiales anuales atribuibles a usuarios del Reino Unido. /4	Ingresos percibidos de consumidores chilenos (B2C).	Ingresos percibidos de residentes indios o PE indios de no residentes.	Ingresos percibidos de residentes uruguayos (dirección IP en Uruguay o dirección de facturación del usuario).
<p>Notas: 1/Alemania tiene un impuesto parecido cuyo producto está destinado a la promoción del cine nacional. 2/ Constituye un alcance ampliado del impuesto vigente sobre los ingresos de no residentes aplicado a ingresos con origen en Uruguay. Se aplican reglas parecidas al alcance ampliado del IVA. 3/ Asignación de ingresos en proporción a i) el número de veces que una publicidad apareció en dispositivos de usuarios de la UE; ii) el número de usuarios de la UE que cerraron transacciones subyacentes en una interfaz digital, determinándose la ubicación del usuario en las direcciones de protocolo de Internet (IP). 4/ Asignación de ingresos en proporción a i) en el caso de plataformas de redes sociales, ingresos derivados de publicidad destinada específicamente a usuarios del Reino Unido, ii) en el caso de motores de búsqueda, ingresos derivados de publicidad generada en respuesta a términos clave de búsqueda ingresados por usuarios del Reino Unido; iii) en el caso de los mercados en línea, comisiones generadas al facilitar transacciones entre usuarios del Reino Unido.</p>							

Apéndice IX Implicaciones de las fórmulas de reparto para el ingreso fiscal

1. Este apéndice analiza el impacto de diversos sistemas de fórmulas de reparto (FA, por su sigla en inglés) para las bases de la tributación nacional de las empresas, usando dos bases de datos. Primero, usa datos agregados sobre las principales filiales de MNE estadounidenses en 52 países, tomados del Bureau of Economic Analysis (BEA).¹ Luego, emplea datos a nivel de empresas de ORBIS, que abarca 7.772 grupos internacionales de MNE con 58.345 filiales, lo cual permite estimar la variación de la base de imposición de las MNE debido a la consolidación de pérdidas transfronteriza. En ambos conjuntos de datos, los países incluidos son economías de ingreso elevado y mediano; solo dos países de bajo ingreso figuran en los datos del BEA (Honduras y Nigeria) y solo una tiene suficientes datos en ORBIS (República Kirguisa).

Datos agregados sobre MNE estadounidenses

2. Los datos sobre MNE estadounidenses se emplean en primer lugar para comparar la base de imposición vigente con la que existiría con un sistema de FA. El BEA publica datos anuales sobre las finanzas y las operaciones agregadas de MNE con sede en Estados Unidos y difunde por separado estadísticas sobre las empresas matrices estadounidenses y sus filiales extranjeras en un amplio conjunto de países. La variable "utilidades económicas" sirve para representar la base de imposición de las MNE estadounidenses: mide el ingreso de explotación, excluyendo las ganancias y las pérdidas de capital y los ingresos derivados de las inversiones de capital (que suelen estar exentos para evitar la doble imposición). La base de imposición unitaria con el régimen de FA se calcula como la suma de las utilidades económicas en Estados Unidos y todos los países en los que operan las MNE estadounidenses. Denotando las utilidades económicas de las filiales en el país i con π_i , los beneficios consolidados agregados percibidos por todas las MNE estadounidenses son, entonces:

$$\pi = \sum_i \pi_i .$$

3. La base de imposición agregada unitaria π se asigna usando otras fórmulas de reparto. Para estos efectos, se usan datos sobre la parte de las ventas de las filiales de cada país (sobre la base del destino),² el valor añadido, los activos fijos (definidos como propiedades, plantas y

¹ Este análisis es diferente de FMI (2014) porque: i) usa datos más recientes de 2015, lo cual expande el número de países de 29 a 52; ii) usa un indicador diferente de las utilidades económicas, que excluye de la base tributaria el ingreso percibido en el extranjero (ya que ese ingreso generalmente no es imponible); iii) explora más sistemas de ponderación, incluidas las ventas por destino (en lugar de origen), el valor añadido, una fórmula Cobb-Douglas y la fórmula CCCTB.

² Esto significa ventas a personas no afiliadas que pueden atribuirse al país del comprador. En el caso de alrededor de 10% de las ventas transfronterizas a personas no afiliadas, el país de destino no está especificado en los datos del BEA. Presumimos que se atribuyen proporcionalmente a la distribución conocida de ventas a países que no son Estados Unidos.

equipos brutos), nómina o empleo; en el caso de este último, por ejemplo, su proporción se define de la siguiente manera:

$$\alpha_{employment,i} = \frac{emp_i}{\sum_i emp_i}.$$

Además de los sistemas de ponderación con un solo factor, analizamos también fórmulas con múltiples factores. La primera, la fórmula 'Cobb-Douglas' (CD), combina la proporción de activos y de nómina, para reflejar de manera aproximada las participaciones del ingreso derivado del capital y del ingreso derivado de la mano de obra en el valor añadido agregado:

$$\alpha_{CD,i} = \frac{1}{3}\alpha_{assets,i} + \frac{2}{3}\alpha_{payroll,i}.$$

La segunda fórmula de factores múltiples es la utilizada en la propuesta de la CCCTB para la UE:

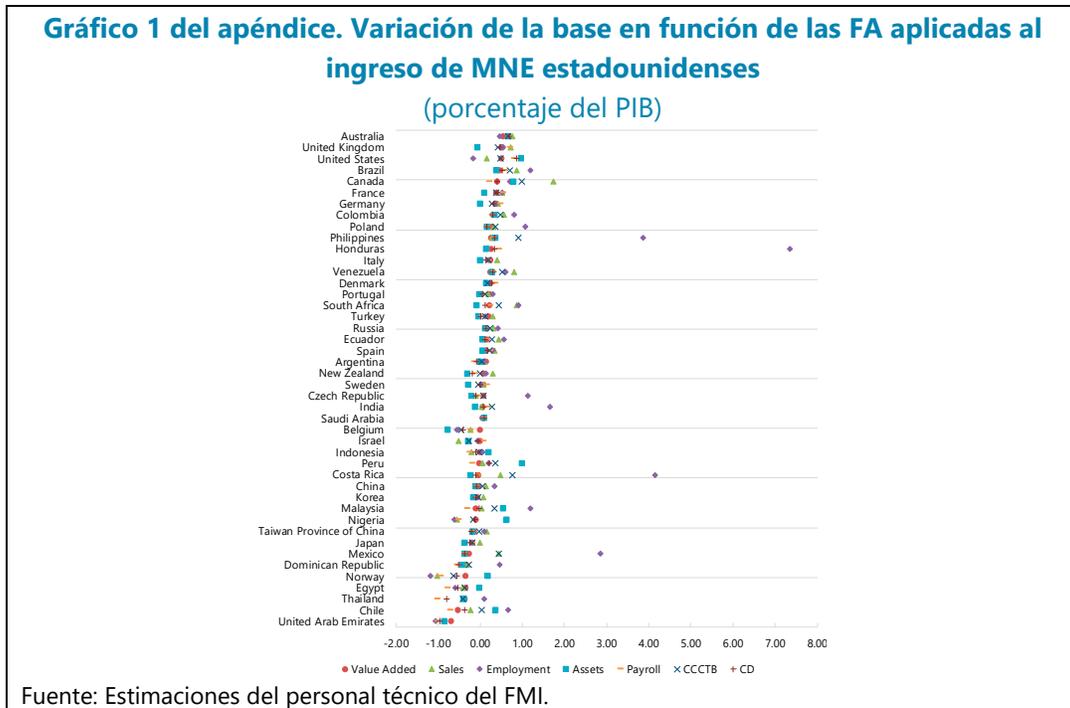
$$\alpha_{CCCTB,i} = \frac{1}{3}\alpha_{assets} + \frac{1}{3}\alpha_{sales} + \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{1}{2}\alpha_{payroll} + \frac{1}{2}\alpha_{employment} \right).$$

4. La variación de la base tributaria se mide como la diferencia entre las utilidades económicas simuladas con las FA, y las utilidades económicas declaradas en los datos del BEA. Eso se hace con cada uno de los siete sistemas de ponderación (f) precedentes:

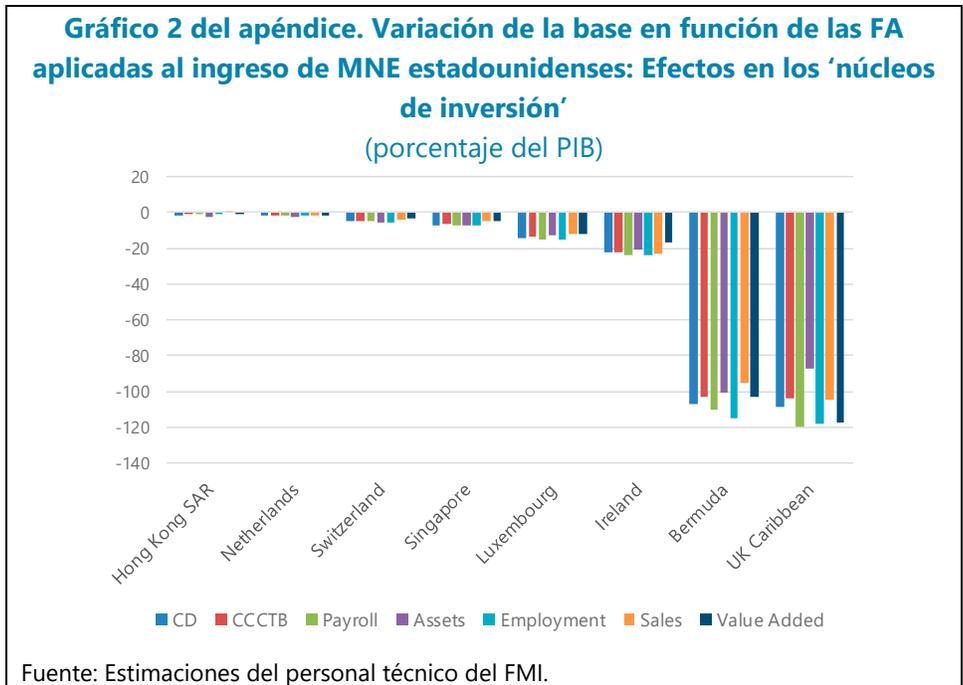
$$\Delta Base_{f,i} = \alpha_{f,i} \cdot \pi - \pi_i.$$

Dados $\pi = \sum_i \pi_i$ y $\sum_i \alpha_{f,i} = 1$, $\sum_i \Delta Base_{f,i} = 0$: la variación de la base de imposición mundial agregada de las MNE estadounidenses es cero: las FA solo redistribuyen la base entre los países. Esto no tiene en cuenta el impacto de la consolidación de pérdidas transfronteriza, que se analiza más adelante con los datos a nivel de empresa.

5. Para muchos países, la base de imposición con las FA es sumamente diferente de la actual. Las variaciones estimadas de la base (como porcentaje del PIB) generadas por las FA en distintas economías con cada una de las siete fórmulas figuran en los gráficos 1 y 2 del apéndice. El gráfico 1 del apéndice clasifica las economías según en efecto en la base con la fórmula de valor añadido (puntos rojos), desde la expansión más grande en la parte superior hasta la reducción más grande en la parte inferior. Más allá de las observaciones generales efectuadas en el texto, cabe señalar que los efectos con distintos sistemas de ponderación son en general más o menos parecidos. Por ejemplo, varios países experimentan una expansión de la base tributaria, al margen del factor de reparto. Los efectos del reparto por empleo varían bastante según el país: algunos países de ingreso mediano y bajo ganan una base considerable, y algunos de alto ingreso la pierden. El uso de ventas basadas en el destino como único factor de fórmula beneficia a varios países de ingreso mediano.



6. Las FA perjudican a los núcleos de inversión. El gráfico 2 del apéndice muestra los efectos en ocho economías con coeficientes IED/PIB relativamente elevados gracias a un régimen de imposición relativamente atractivo: ‘núcleos de inversión’ (Dalgaard y Elkjaer 2017). La base de imposición de estas economías se reduce significativamente por efecto de todas las FA; en algunos casos, la erosión de la base imponible supera 100% del PIB. Estos resultados ilustran la marcada diferencia entre los beneficios declarados actualmente por MNE estadounidenses en estas economías y la proporción del factor declarado que se emplea en el cálculo de las FA para repartir los beneficios mundiales de estas MNE.



7. Si las tasas impositivas se mantienen iguales, los ingresos fiscales mundiales generados por el CIT incrementan con FA debido a una reasignación de las bases imponibles, que pasean de países con baja tributación a países con tributación elevada. El impacto de estas variaciones de las bases de imposición en el ingreso fiscal se calcula multiplicando las variaciones de la base de cada país por la tasa del CIT fijada por la legislación:

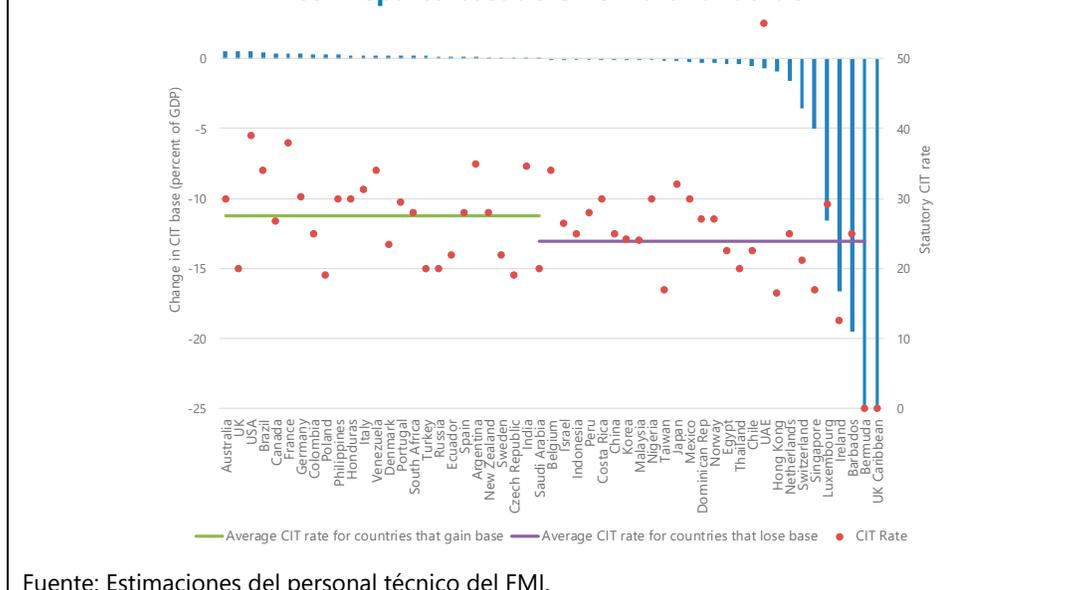
$$\Delta Revenue_{f,i} = \tau_{statutory,i} \cdot \Delta Base_{f,i}$$

A diferencia de los efectos en la base, el impacto agregado en el ingreso fiscal probablemente sea distinto de cero, ya que las tasas de fiscalización de las empresas varían según el país. Esto se ilustra en el gráfico 3 del apéndice, en el caso de FA con una fórmula de valor añadido. El gráfico clasifica las economías de izquierda a derecha según la variación de la base. En promedio, los países que experimentan una expansión de la base del CIT tienen una tasa de CIT más alta que los que sufren una reducción.³ La implicación es que, manteniendo las tasas invariables, el ingreso mundial generado por el CIT aumentaría —en relación con las MNE estadounidenses— por efecto de la adopción común de FA, lo cual refleja la transición de la base de imposición de países con baja tributación a países con tributación elevada. El aumento estimado va de 5,7% en el caso de la fórmula basada en el empleo a 12,1% en el de la fórmula basada en la nómina.⁴

³ Las diferencias no solo de las tasas tributarias reglamentarias, sino también de los incentivos tributarios, pueden afectar en última instancia a los efectos de la FA en el ingreso fiscal.

⁴ Con otros sistemas de ponderación, el aumento es: activos, 10%; valor añadido, 7,7%; ventas, 7,4%; CD, 11,4%; y CCCTB, 8,8%.

Gráfico 3 del apéndice. Variación de la base en el caso de MNE estadounidenses con reparto basado en el valor añadido



Análisis basado en datos a nivel de empresas

Los datos microeconómicos extienden el análisis más allá de las MNE estadounidenses y permiten estimar el impacto de la consolidación de las pérdidas. Se repite el análisis anterior usando datos a nivel de empresas tomados de ORBIS, suministrados por Bureau van Dijk. El análisis sigue Cobham y Loretz (2014), con algunas modificaciones y usando datos más recientes. La muestra consiste en estados financieros no consolidados correspondientes a filiales que forman parte un grupo de MNE.⁵ Al seleccionar los grupos de MNE, los estados no consolidados se cotejan con la muestra de cuentas consolidadas sobre las que hay información en los balances de las matrices.⁶ La muestra se limita a subsidiarias en las cuales la suma de empleo en la cuenta no consolidada representa como mínimo 70% del empleo declarado en el estado financiero consolidado, para asegurar que los datos sean representativos de las filiales de las MNE.⁷ La muestra final abarca 58.345 filiales únicas que operaron en 7.772 grupos de MNE en 2009-2016. Consiste en subsidiarias de MNE con sede en Europa (80%), pero con amplia información sobre sus actividades en el resto del mundo, incluidos 20 países de ingreso mediano y un país de bajo ingreso (República Kirguisa).

⁵ Un grupo de MNE se define como un grupo en el cual como mínimo una subsidiaria se encuentra en un país diferente de la matriz. Las subsidiarias forman parte de un grupo de MNE si son (directa o indirectamente) propiedad mayoritaria de una matriz última.

⁶ El proceso de cotejamiento combina las matrices con las correspondientes subsidiarias cuando es posible identificar la matriz.

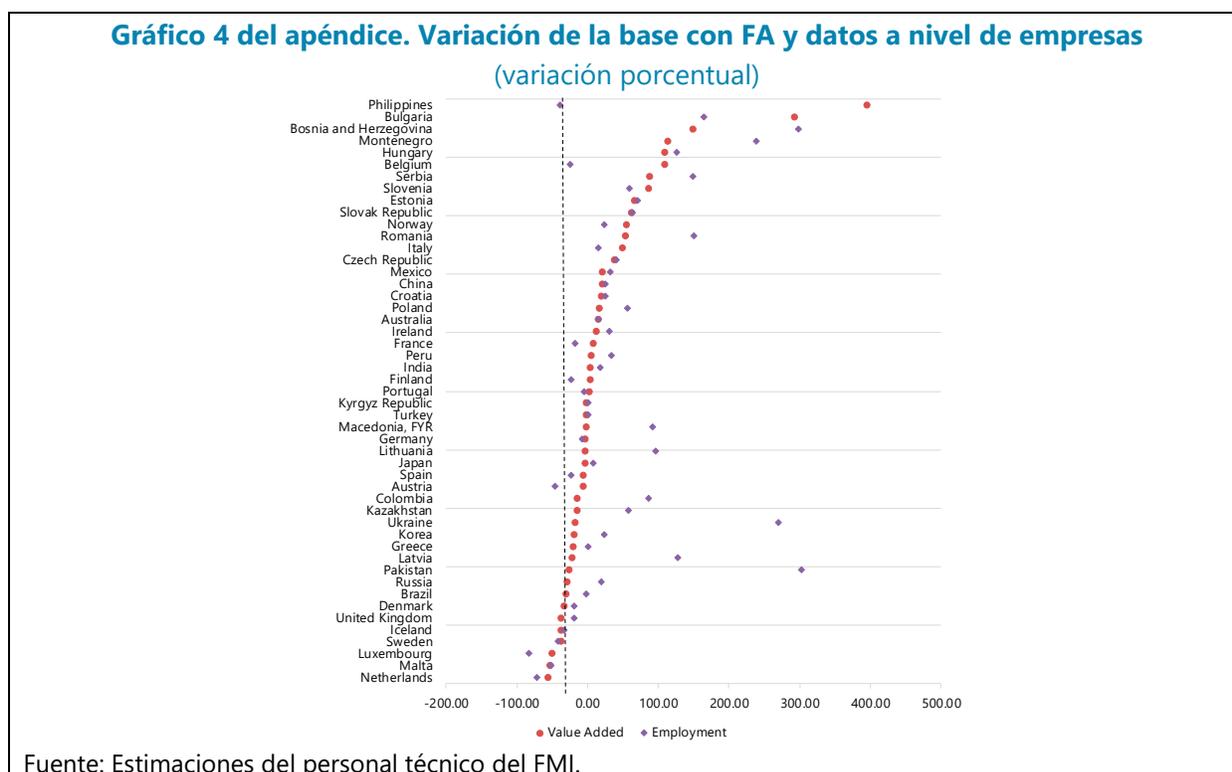
⁷ Aunque esta selección restringe el tamaño de la muestra, elimina la salvedad de que la cobertura de las subsidiarias que abarcan un grupo de MNE en ORBIS es limitado y posiblemente no presente un panorama representativo de las actividades mundiales de esa MNE.

8. La consolidación de pérdidas transfronteriza con FA reduce ligeramente el ingreso mundial generado por el CIT. Para estudiar el efecto de la tributación unitaria en la base imponible mundial de las MNE, se suman las pérdidas y las ganancias antes de la tributación de todas las subsidiarias de un grupo de MNE en un año determinado. Si la suma es negativa, la pérdida se traslada a nivel del grupo, contabilizando una ganancia exenta de tributación en el año en curso. Al sumar estas bases imponibles de las MNE se obtiene un indicador de la base imponible agregada bajo el sistema de tributación unitaria. A continuación, esto se compara con la base imponible en el régimen de contabilización separada (SA, por su sigla en inglés), que supone que las pérdidas se trasladan a nivel de las filiales pero que no existen exenciones a nivel del grupo.⁸ En 2016, la base de imposición global con el sistema de tributación unitaria era 3,7% más pequeño que con el de la contabilización separada.

9. Nuevamente, los efectos en la base de imposición producidos por las FA son significativos. Se emplearon únicamente dos fórmulas de factor único con los datos a nivel de las empresas: el número de empleados y el valor añadido (calculado como ventas brutas menos el costo de los bienes vendidos); esto se debe a que el destino de las ventas no figura en el sistema ORBIS y que falta información sobre la nómina en el caso de muchas economías de mercados emergentes. Tras calcular las ganancias de cada subsidiaria, se agregan las bases de imposición según las FA por país de operación. Los resultados específicos de cada país —el exceso de la base de imposición con FA respecto de la base de imposición con SA como porcentaje de esta última— figuran en el gráfico 4 del apéndice. En cuanto al análisis con datos de la BEA, varios países que se consideran "núcleos de inversión" experimentan una reducción significativa de la base de imposición con ambos factores de FA. Además, los países de ingreso mediano tienen más probabilidades de beneficiarse con el factor basado en empleo que con el factor basado en el valor añadido. En algunos países, la diferencia entre los dos factores de FA es muy pronunciada, en algunos casos aún mayor que entre FA y SA.

⁸ Este es un límite superior a la base tributaria con SA, ya que algunos países permiten una exención o consolidación de pérdidas a nivel interno.

10. El efecto en el ingreso fiscal neto del traslado de la base de imposición a países con alta tributación y la consolidación de pérdidas transfronteriza es pequeño. Como en el análisis anterior, se calculan los efectos agregados de las FA en el ingreso fiscal, que ahora es el resultado de los efectos opuestos. Por una parte, la reducción de la base de imposición mundial como resultado de la consolidación de pérdidas reduce el ingreso mundial generado por el CIT. Por la otra, la reasignación de la base tributaria de países con baja tributación a países con tributación elevada lo incrementa. En promedio, el ingreso fiscal mundial generado por el CIT disminuye 0,5% si se utiliza la ponderación del empleo y aumenta 0,8% si se utiliza la ponderación del valor añadido.



Apéndice X. Escala y reparto de beneficios ordinarios y residuales

1. Este apéndice combina datos micro y macroeconómicos para presentar hechos empíricos sobre la escala y la distribución transfronteriza de rentabilidades ordinarias y residuales. La primera sección cuantifica la magnitud global de las rentabilidades residuales, comparándolas con las rentabilidades ordinarias, utilizando estados financieros no consolidados de las 10.000 empresas más grandes del mundo. Aprovechando datos económicos de 59 países, examina también el reparto de las rentabilidades ordinarias entre países. La segunda sección emplea un modelo teórico simple en combinación con datos micro y macroeconómicos para derivar los efectos que produce en el ingreso fiscal la implementación de un mecanismo del RPA basado en el destino.

Análisis microeconómico de beneficios ordinarios y residuales

2. Las rentabilidades residuales se definen a nivel de un grupo multinacional consolidado. Los beneficios consolidados de cualquier MNE_{*i*}, denotados por π_i , pueden expresarse como:

$$\pi_i = Routine_i + R_i. \quad (1)$$

donde, $Routine_i$ denota los beneficios ordinarios (que corresponden en términos amplios a una rentabilidad normal de las actividades reales subyacentes de las MNE, y pueden calcularse aplicando una rentabilidad teórica a los activos de las MNE o aplicando un sobre costo a estas actividades) y R_i denota el beneficio residual.

3. Los estados financieros de las 10.000 empresas más grandes en la base de datos S&P Capital IQ permiten inferir la magnitud de las rentabilidades ordinarias y residuales Tras un depuramiento básico de los datos, la muestra de base abarca 7.641 MNE. En 2017, estas empresas eran propietarias de un total de activos con un valor de USD 658 billones y un total de activos fijos netos (incluyendo propiedades, plantas y equipos) de USD 30 billones, y declararon USD 5,5 billones de beneficios imponibles. El cuadro 1 del apéndice enumera el número de empresas, así como su respectiva proporción de activos fijos y beneficios antes de impuestos (EBT, por su sigla en inglés) en tres grupos de países diferentes: economías avanzadas (AE, por su sigla en inglés), economías emergentes (EME, por su sigla en inglés) y países de bajo ingreso (LIC, por su sigla en inglés) (según el país en el que se encuentra la sede). El cuadro 2 del apéndice proporciona la misma información según la industria y muestra la tasa efectiva de rentabilidad de los activos fijos (es decir, EBT declarados en relación con los activos fijos) en la columna 4 y el coeficiente de sobre costo efectivo

en relación con los bienes vendidos (definido como EBT/costos de los bienes vendidos).¹⁶⁹ Estos dos coeficientes muestran a qué ritmo las rentabilidades normales igualarían los EBT de la MNE promedio en una industria determinada. Por ejemplo, en promedio, las MNE del sector de la manufactura requerirían una rentabilidad de 14% de sus activos fijos para declarar todos los EBT como beneficios normales. El coeficiente promedio ponderado de los EBT en relación con los activos fijos es 12%, en tanto que el sobrecosto promedio es 13%.

Cuadro 1 del apéndice. Descriptivos por ubicación de la sede

Sede en	Número de empresas	Proporción de activos fijos (%)	Proporción de los EBT (%)
Economías avanzadas	5,476	64.5	74.2
Mercados emergentes	2,065	35.2	25.4
Países en desarrollo de bajo ingreso	24	0.1	0.1
Sede desconocida	18	0.22	0.30

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI basado en la base de datos S&P Capital IQ.

Cuadro 2 del apéndice. Rentabilidad por industria

	Número de empresas	Prop. de activos fijos (%)	Prop. de los EBT (%)	RoR (%)	Sobrecosto (%)
Sector industrial	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Agricultura, silvicultura y pesca	26	0.1	0.1	12	8
Construcción	296	2.4	2.2	14	7
Finanzas, seguros y propiedad inmueble	1,057	8.8	19.8	32	15
Manufactura	2,689	29.1	38.9	14	13
Minería	222	9.0	5.3	6	17
Comercio minorista	612	4.4	5.0	13	6
Servicios	726	4.9	8.8	22	18
Transporte, comunicaciones, servicios públicos	1,161	38.1	16.4	5	15
Comercio mayorista	699	2.2	3.5	20	4
Promedio, no ponderado				15	12
Promedio, ponderado				12	13

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI basado en la base de datos S&P Capital IQ.

Notas: La rentabilidad promedio está ponderada en función de la proporción de activos fijos en cada industria indicada en la columna (4), y en función de los costos de cada industria indicados en la columna (5).

¹⁶⁹ Los costos de los bienes vendidos incluyen todas las compras intermedias a tercero y los costos laborales directos, y por lo tanto constituye un límite inferior de los costos totales de producción al excluir los costos indirectos.

4. En una proporción considerable de las empresas de la muestra, la rentabilidad ordinaria calculada supera los beneficios declarados por las empresas antes de los impuestos, lo cual implica un residual negativo. En la notación de la ecuación (1), la rentabilidad antes de los impuestos (EBT) sirve para medir los beneficios consolidados de una MNE, π_i , y dos métodos utilizan luego un componente ordinario aproximado, $r_i K_i$: i) Un enfoque de sobrecosto, que presume que los beneficios ordinarios son 7,5% del total de los costos de los bienes vendidos de la empresa (como en Avi-Yonah et al., 2009); y ii) Un enfoque de rentabilidad teórica, que presume que los activos fijos tangibles producen una rentabilidad ordinaria de 10% (tal como en GILTI). Los beneficios residuales se definen como la diferencia entre los EBT y los beneficios ordinarios. Las rentabilidades ordinarias son ligeramente más bajas que las rentabilidades promedio indicadas en el cuadro 2 del apéndice, de modo que las empresas declararán en promedio beneficios residuales positivos. Sin embargo, esto no ocurre en todas las empresas. La proporción de empresas con beneficios residuales negativos es 44% si se utiliza el enfoque del sobrecosto y 32% si se utiliza el enfoque de la rentabilidad teórica. Estas proporciones disminuyen ligeramente si se utilizan los beneficios antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización (EBITDA, por su sigla en inglés) como medida de los beneficios. También son más pequeños si se presumen rentabilidades ordinarias más bajas: usando un coeficiente de sobrecosto de 4%, por ejemplo (el promedio más bajo a nivel de la industria indicado en el cuadro 3 del apéndice), la proporción de empresas con rentabilidades residuales negativas disminuye a 25%; con una RoR teórica de 5%, es de 16%.

5. Las rentabilidades residuales positivas están sumamente concentradas en un grupo de empresas Las 100 empresas con las rentabilidades residuales más grandes, que representan aproximadamente 1% de la muestra, generan un tercio del total de rentabilidades residuales. De ese grupo, el coeficiente rentabilidad residual/beneficios es 85%. En comparación, el coeficiente rentabilidad residual/beneficio es 58% si se toman todas las empresas con una rentabilidad residual positiva y el coeficiente promedio es -147% si se toma la totalidad de la muestra. Dado que la proporción más grande de rentabilidades residuales promedio está concentrada en un grupo de MNE, la principal proporción de rentabilidades residuales agregadas la capta un grupo de MNE concentradas en un pequeño número de países. El cuadro 3 enumera las 10 economías con el volumen más grande de rentabilidades residuales, con distintas tasas de sobrecosto y rentabilidad de activos fijos, y la proporción del total de beneficios residuales que generan.

Cuadro 3 del apéndice. Beneficios residuales por país de sede

Método de asignación:	Sobrecosto				Rendimiento teórico de los activos			
	7.5%		10%		7.5%		10%	
Tasa:	Proporción de RP mundial	RP/EBT medio	Proporción de RP mundial	RP/EBT medio	Proporción de RP mundial	RP/EBT medio	Proporción de RP mundial	RP/EBT medio
Estados Unidos	37%	53%	Estados Unidos	53%	37%	Estados Unidos	49%	25%
Reino Unido	7%	43%	Reino Unido	8%	24%	Japón	38%	62%
China	6%	15%	Hong Kong	6%	61%	Reino Unido	17%	35%
RAE de Hong Kong	4%	71%	Rusia	6%	61%	Alemania	9%	60%
Japón	4%	17%	España	5%	50%	RAE de Hong Kong	6%	44%
Rusia	4%	71%	Australia	4%	55%	Francia	6%	16%
Alemania	3%	26%	Canadá	4%	36%	Corea del Sur	4%	72%
Corea del Sur	3%	38%	Corea del Sur	3%	18%	Suiza	4%	13%
España	3%	63%	Venezuela	3%	99%	España	4%	14%
Francia	3%	27%	Suiza	2%	23%	India	3%	92%
Resto del mundo	27%		Rdm	5%		Rdm	-39%	

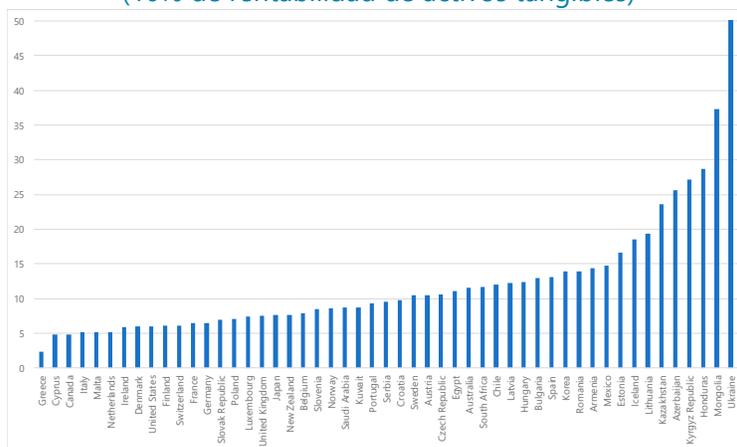
Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

6. Las cuentas nacionales y los datos macroeconómicos adicionales permiten aproximar la actual distribución de las rentabilidades ordinarias y residuales entre los países.

Concretamente, la información agregada sobre la formación de capital fijo no financiero se combina con una tasa de depreciación supuesta para aproximar los stocks de capital específicos de una muestra de 51 países. Las rentabilidades ordinarias, de empresas tanto nacionales como multinacionales, se obtienen a continuación multiplicando estos stocks por una tasa de rentabilidad supuesta.

7. La tributación de las rentabilidades ordinarias probablemente estimularía el ingreso fiscal de los países en desarrollo. Suponiendo una tasa de rentabilidad teórica de 10%, el gráfico 1 del apéndice muestra las rentabilidades ordinarias estimadas por país, y el gráfico 2, el exceso de la base de imposición actual en relación con las rentabilidades ordinarias (con dos tasas de rentabilidad supuestas diferentes en el caso de los activos tangibles). Las magnitudes se expresan como proporción del PIB y, por lo tanto, no constituyen una rentabilidad residual agregada hipotética. Una proporción significativa de las rentabilidades ordinarias se asigna actualmente a jurisdicciones de baja tributación. Un análisis de sensibilidad muestra que al suponer una tasa de depreciación más baja se incrementan los ingresos fiscales estimados derivados de las rentabilidades ordinarias, en tanto que al suponer un menor rendimiento de los activos fijos se reducen esos ingresos fiscales (los resultados no se muestran aquí). El gráfico 2 muestra la diferencia entre los actuales ingresos fiscales generados por el CIT y los ingresos fiscales derivados de la tributación de rentabilidades ordinarias (que tributarían a la tasa vigente del CIT fijada por ley). El aumento promedio no ponderado del ingreso fiscal derivado del CIT de los ‘países ganadores’ es 1,53% del PIB. La disminución promedio no ponderada del ingreso fiscal derivado del CIT de los demás países es 1,47% del PIB.

Gráfico 1 del apéndice. Rentabilidades ordinarias por país
(10% de rentabilidad de activos tangibles)

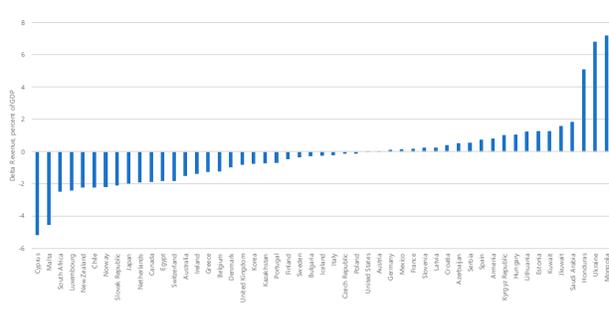


Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

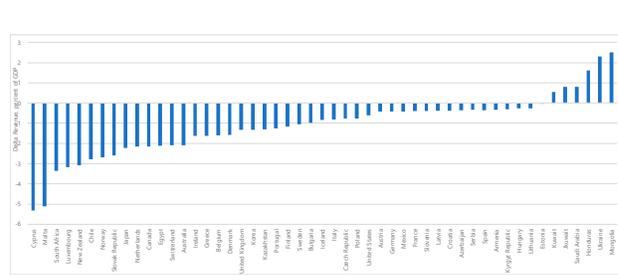
Nota: Las cifras corresponden a 2017 o, si ese dato no está publicado, al último año difundido.

Gráfico 2 del apéndice. Diferencias entre el ingreso generado por la tributación de rentabilidades ordinarias y el ingreso derivado del CIT

Tasa de rentabilidad teórica, 10%



Tasa de rentabilidad teórica, 5%



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: Δ Revenue = Ingreso generado por beneficios ordinarios menos ingreso generado por el CIT. Las cifras corresponden a 2017 o, si ese dato no está publicado, al último año difundido.

Implicaciones de la adopción de un mecanismo de RPA para el ingreso fiscal

8. Esta sección combina datos micro y macroeconómicos con un modelo teórico simple para evaluar los efectos de la implementación de un mecanismo de RPA en el ingreso fiscal total. En aras de la simplicidad, supone que el traslado de los beneficios está limitado a las rentabilidades residuales. Por lo tanto, el efecto de la implementación de un mecanismo de RPA en el ingreso fiscal total depende del reparto actual y futuro de las rentabilidades residuales, que en ambos casos se derivan utilizando un modelo teórico simple.

9. El modelo analiza una MNE que utiliza transacciones intragrupalas para maximizar sus beneficios mundiales después de impuestos bajo el sistema tributario vigente. Concretamente, la MNE utiliza transacciones intragrupalas para reasignar sus rentabilidades residuales consolidadas R entre países $c = 1, \dots, N$. Sin embargo, todo excedente de beneficios imponibles declarados por encima de las rentabilidades ordinarias, denotado por D_c , genera un costo $c(D_c)$ en esta localidad. Teniendo en cuenta la limitación de que todas las rentabilidades residuales deben declararse en alguna localidad, el problema de optimización de la MNE se resume de la siguiente manera:

$$\max_{D_c} \sum_c [D_c(1 - t_i) - c(D_c)] - \lambda \left[\sum_c D_c - R \right], \quad (2)$$

donde t_c es la tasa impositiva reglamentaria en el país i y λ es el multiplicador lagrangiano asociado a la restricción de igualdad que obliga a declarar todas las rentabilidades residuales.²

² Esta formulación hace caso omiso de la obligación tributaria de la MNE y de la rentabilidad asociada a stocks de capitales específicos de distintos países, que no se ven afectados por la asignación óptima de rentabilidades residuales. En aras de la simplicidad, la formulación también hace caso omiso de la usual asimetría en el tratamiento de las pérdidas y las ganancias.

Se supone que los costos marginales del traslado de beneficios son inversamente proporcionales a i) el stock de capital tangible específico del país, K_c ; y, ii) el coeficiente beneficios residuales de la MNE/stock de capital agregado, K :

$$c'(D_c) = \frac{1}{\gamma} \frac{D_c}{K_c} \frac{K}{R} \quad (3)$$

donde $\gamma > 0$ i determina el costo global del traslado de beneficios. Esta especificación implica que el traslado de beneficios solo es posible con rentabilidades residuales positivas y es menos costoso con sustancia económica.

10. Las condiciones de primer orden del problema de optimización de las MNE implican que el excedente de beneficios imponibles declarados en el país c está dado por:

$$D_c = Rk_c[1 - \gamma\Delta\tau_c] \quad (4)$$

donde $k_c = \frac{K_c}{K}$ es la proporción del total de activos fijos empleado en la localidad c y $\Delta\tau_c = \tau_c - \tau_j$ es un activo

diferencial ponderado de la tasa impositiva entre el país c y el resto del grupo de empresas. Esta ecuación refleja el supuesto de que las rentabilidades residuales son esenciales para el traslado de beneficios: los beneficios declarados y los reales coinciden dentro de la arquitectura tributaria internacional actual únicamente si no hay rentabilidades residuales. De lo contrario, las rentabilidades declaradas y las reales son diferentes, y se declaran más rentabilidades residuales cuando las tasas impositivas son más bajas (como lo sugiere el signo negativo de $\gamma\Delta\tau_i$).

11. Dentro del marco tributario internacional actual, las bases imponibles específicas de cada país pueden ser superiores o inferiores a las rentabilidades ordinarias agregadas ubicadas en ese país. Usando la ecuación (4) y teniendo en cuenta las rentabilidades ordinarias en esta localidad se observa que la base tributaria del país c puede expresarse, sumando las MNE indexadas por i , como:

$$TB_c^{now} = \sum_i [r_i K_{ic} + Rk_{ic}(1 - \gamma\Delta\tau_{ic})], \quad (5)$$

Como consecuencia de los regímenes de minimización de impuestos, las rentabilidades imponibles excedentarias (presentadas en la ecuación cuatro) tienden a ser positivas en los países con baja tributación y negativas en los países con tributación elevada, lo cual lleva a pensar que las bases de imposición declaradas en los países de tributación elevada son inferiores a las rentabilidades ordinarias y suelen ser superiores en los países de baja tributación.

12. Con un mecanismo RPA, todos los países tendrían derecho a tributar plenamente las rentabilidades ordinarias. La propuesta de RPA parte de las rentabilidades residuales consolidadas

de las MNE R_i y las asigna de acuerdo con un valor de reparto. Denotando la proporción de reparto del país c con ω_c , las bases impositivas específicas de cada país con el nuevo régimen son:

$$TB_c^{RPA} = \sum_i [r_i K_{ic} + D_{ic}^*] \quad \text{where } D_{ic}^* = \omega_c R_i \geq 0. \quad (6)$$

como se presume que las rentabilidades residuales agregadas son no negativas, la ecuación (6) implica que los países tendrían derecho a tributar plenamente las rentabilidades ordinarias.

Obsérvese que esta conclusión parte del supuesto de que las rentabilidades residuales a nivel del grupo consolidado son un requisito para el traslado de beneficios.

13. El efecto total de la implementación de un método RPA depende de la distribución actual y futura de las rentabilidades residuales totales. Esto puede verse fácilmente sustrayendo la ecuación (5) de la (6), lo cual arroja:

$$TB_c^{RPA} - TB_c^{now} = R[(\omega_c - k_c) + \gamma k_c \Delta \tau_c] \quad (7)$$

donde $R = \sum_i R_i$ es el residuo agregado, k_c es la proporción del total de activos fijos ubicados en el país c , $\Delta \tau_c$ es un diferencial tributario ponderado según el activo entre el país c y otras localidades, y γ es un parámetro del costo hipotético del traslado de los beneficios.³ La ecuación formaliza el resultado anterior: los países con ω_c grandes en relación con el stock de activos tangibles se benefician de la adopción de un mecanismo RPA (indicado por $(\omega_c - k_c)$), al igual que los países que actualmente imponen una carga tributaria relativamente elevada a las empresas (indicada por $\gamma k_c \Delta \tau_c$).

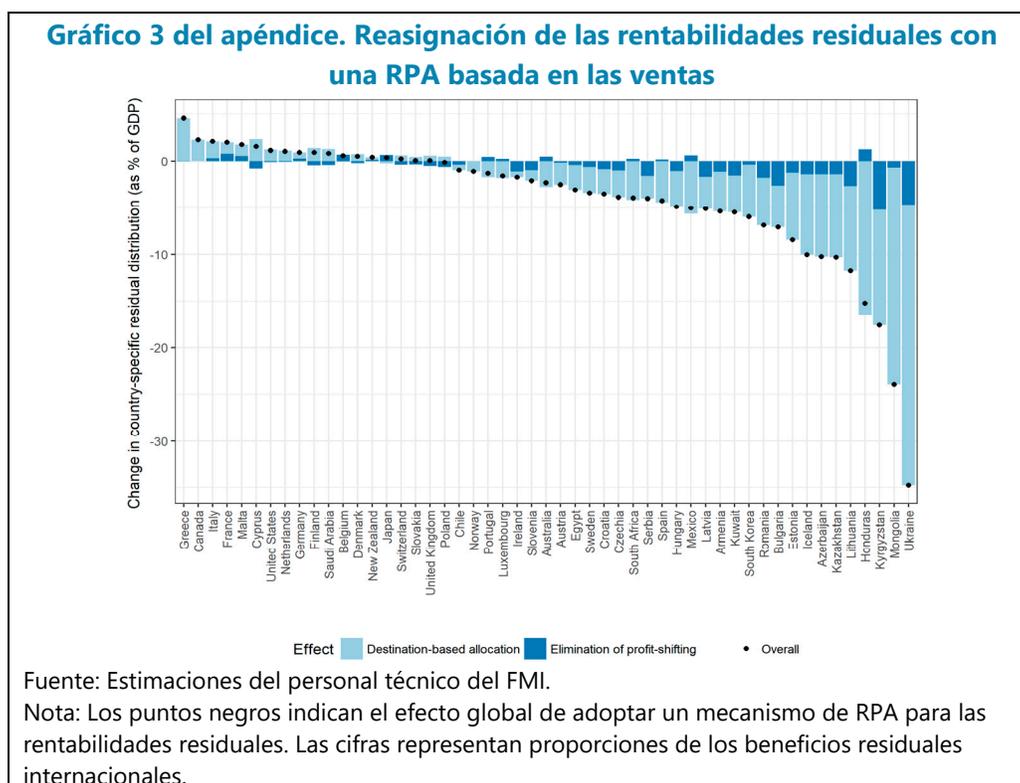
14. Por ejemplo, usando las ventas basadas en el destino como una clave de reparto, la implementación de un mecanismo RPA beneficiaría a las economías con grandes bases de consumo y tasas de CIT elevadas. La principal diferencia entre el PIB y las ventas internas de un país representan la exportación neta. En parte, las ventas basadas en el destino también pueden figurar como insumo intermedio en las cuentas nacionales. Por ende, los países con saldos comerciales negativos probablemente se beneficiarán de la implementación de un mecanismo RPA con ventas basadas en el destino como factor de reparto, al igual que los países con tasas impositivas reglamentarias elevadas, dado que sus bases de imposición son erosionadas por el traslado de beneficios con las reglas vigentes.

15. Para simular el efecto de la implementación de un mecanismo RPA en el ingreso fiscal usando ventas basadas en el destino, se combina la ecuación (7) con diversas fuentes de datos. Concretamente, la ecuación (7) expresa los efectos totales de adoptar un mecanismo RPA como una función de cinco componentes: i) ventas basadas en el destino, ii) stock de capital relativos, iii)

³ Por el contrario, si la asignación de capital fijo no guarda relevancia para la asignación de las utilidades declaradas, la ecuación (5) cambiaría a $R[(\omega_i - \frac{1}{N}) + \gamma \frac{1}{K} \Delta \tau_i]$, donde $\Delta \tau_i$ es ahora un diferencial tributario promedio no ponderado.

diferenciales de las tasas impositivas, iv) un parámetro que refleja el costo del traslado de beneficios, y v) el residuo agregado que debe reasignarse. Ninguno de estos indicadores se observa directamente. El anexo combina el consumo nacional (privado más público) con la formación bruta de capital fijo como representación de las ventas basadas en el destino;⁴ se basa en las tasas del CIT específicas de cada país en combinación con los stocks de capital estimados para calcular los diferenciales de las tasas tributarias; presume un parámetro hipotético de traslado de beneficios de 1,5;⁵ y utiliza los datos microeconómicos para cuantificar el residuo agregado.

16. El gráfico 8 del texto combina estos efectos, a veces opuestos, al ilustrar la redistribución de la base tributaria. Los resultados se basan en un modelo simple que usa diversas fuentes de datos y, por lo tanto, deben interpretarse con cuidado.⁶ Las barras celestes indican los efectos en la base tributaria derivados de diferencias específicas de los países en términos del consumo versus la intensidad del capital (el primer término de (7)); las barras azules ilustran la reasignación de la base tributaria derivada de los diferenciales de las tasas tributarias (el segundo).



⁴ Este anexo no tiene en cuenta los insumos intermedios, que no están reflejados en la diferencia entre el PIB y la exportación neta. El supuesto implícito es que todos los insumos intermedios los compran partes vinculadas.

⁵ Sobre la base de Beer et al. (2018), se supone un parámetro de costo de $\gamma = 1.5$ en la ecuación (7).

⁶ Los resultados son estimaciones puntuales. La multiplicidad de variables representativas empleadas (tales como ventas basadas en el destino) con distribuciones de probabilidad desconocidas inhibe los análisis de sensibilidad directos y el cálculo de bandas de confianza.

Referencias

- Altshuler, Rosanne, and Harry Grubert, 2009, "Formula Apportionment? Is it Better Than the Current System and are There Better Alternatives?" *National Tax Journal*, Vol. 63, pp. 1145–1184.
- Auerbach, Alan, 2017, "Demystifying the Destination-Based Cash-Flow Tax," *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 409–432.
- Auerbach, Alan and Michael P. Devereux, 2018, "Cash-flow Taxes in an International Setting," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 10, pp. 69–94.
- Auerbach, Alan, Michael P. Devereux, Michael Keen, and John Vella, 2017a, "Destination-based Cash Flow Taxation," Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper No. 17/01 (Oxford: Saïd Business School).
- , 2017b, "International Tax Planning Under the Destination-based Cash Flow Tax," *National Tax Journal*, Vol. 70, pp. 783–802.
- Auerbach, Alan, Michael P. Devereux, Michael Keen, Paul Oosterhuis, and John Vella, 2019, "Residual Profit Allocation by Income," Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper No. 19/01 (Oxford: Saïd Business School).
- Avi-Yonah, Reuven and Kimberly A. Clausing, 2008, *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment*. Hamilton Project, The Brookings Institution Discussion Paper 2007-2008.
- Avi-Yonah, Reuven, Kimberly A. Clausing, and Michael C. Durst, 2009, "Allocating Business Profits for Tax Purposes: A Proposal to Adopt a Formulary Profit Split," *Florida Tax Review*, Vol. 9, pp. 497–553.
- Avi-Yonah and Haiyan Xu, 2017, "Evaluating BEPS," *Erasmus Law Review*, No. 1, pp. 1-11.
- Baker, Paul, 2014, "An Analysis of Double Tax Treaties and their Effect on Foreign Direct Investment," *International Journal of Economics and Business*, Vol. 21, pp. 341–377.
- Barbiero, Omar, Emmanuel Farhi, Gita Gopinath, and Oleg Itskhoki, 2018, "The Macroeconomics of Border Taxes," NBER Working Paper No. 24702 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Becker, Johannes and Clemens Fuest, 2012, "Transfer Pricing Policy and the Intensity of Tax Rate Competition," *Economics Letters*, Vol. 117, pp. 146–148.

- Becker, Johannes, Joachim Englisch, and Deborah Schanz, 2018, "How Data Should (not) be Taxed," Mimeo, (Münster, University of Münster)
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3289036
- Beer, Sebastian, Ruud de Mooij, and Li Liu, 2019, "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots," *Journal of Economic Surveys*, forthcoming.
- , Ruud de Mooij, and Li Liu, 2018, "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Effect Sizes, and Blind Spots," IMF Working Paper No. 18/168 (Washington: International Monetary Fund).
- Beer, Sebastian, Alexander Klemm, and Thornton Matheson, 2018, "Tax Spillovers from U.S. Corporate Tax Reform," IMF Working Paper No. 18/166 (Washington: International Monetary Fund).
- Beer, Sebastian, and Jan Loeprick, 2017, "Taxing Income in the Oil and Gas Sector—Challenges of International and Domestic Profit Shifting," *Energy Economics*, Vol. 61, pp. 186–198.
- , 2018, The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from sub-Saharan Africa, IMF Working Paper No. 18/227 (Washington: International Monetary Fund).
- Beer, Sebastian, Maria Coelho, and Sebastien Leduc, 2019, "Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion." Forthcoming IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Best, Michael, Anne Brockmeyer, Henrik Kleven, Johannes Spinnewijn, and Mazhar Waseem, 2015, "Production Versus Revenue Efficiency with Limited Tax Capacity: Theory and Evidence from Pakistan," *Journal of Political Economy*, Vol. 123, pp. 1311–1355.
- Bettendorf, Leon, Michael Devereux, Albert van der Horst, Simon Loretz, and Ruud de Mooij, 2010, "Corporate Tax Harmonization in the EU," *Economic Policy*, Vol. 25, pp. 537–90.
- Boadway, Robin and Michael Keen, 2010, "Theoretical Perspectives on Resource Tax Design" in *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Practices and Problems*, eds. by Philip Daniel, Michael Keen, and Charles McPherson, pp. 14–74 (London: Routledge, New York: Routledge).
- Bond, Stephen, and Michael P. Devereux, 2002, "Cash Flow Taxes in an Open Economy," CEPR Discussion Paper No. 3401 (London: Center for Economic and Policy Research).
- Bradbury, David, Tibor Hannapi, and Anne Moore, 2018, "Estimating the Fiscal Effects of Base Erosion and Profit Shifting: Data Availability and Analytical Issues," *Transnational Corporations: Investment and Development*, Vol. 25, pp. 91–106.

- Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan, 1980, "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution," in *The Collected Works of James M. Buchanan*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Buiter, Willem H., 2017, "Exchange Rate Implications of Border Tax Adjustment Neutrality," *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 11, pp. 1–41.
- Casi, Elisa, Christoph Spengel and Barbara Stage, 2018, "Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?" ZEW Discussion Paper No. 18–36.
- Chalk, Nigel, Michael Keen, and Victoria Perry, 2018, "The Tax Cuts and Jobs Act: An Appraisal," IMF Working Paper No. 18/185 (Washington: International Monetary Fund).
- Clausing, Kimberly, 2016, "The U.S. State Experience Under Formulary Apportionment: Are There Lessons for International Reform?" *National Tax Journal*, Vol. 69, pp. 353–386.
- , 2018a, "Profit Shifting Before and After the Tax Cuts and Jobs Act," Mimeo, (Oregon: Reed College) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3274827.
- , 2018b, "Does Tax Drive the Headquarters of the World's Biggest Companies?" *Transnational Corporations: Investment and Development*, Vol. 25, pp. 37–64.
- Cobham, Alex, and Petr Janský, 2018, "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-estimation and Country Results," *Journal of International Development*, Vol. 30, pp. 206–232.
- Cobham, Alex and Simon Loretz, 2014, "International Distribution of the Corporate Tax Base: Implications of Different Apportionment Factors Under Unitary Taxation," ICTD Working Paper No. 27 (Brighton: International Centre for Tax and Development).
- Cockfield, Arthur, 2018, "Shaping International Tax Law and Policy in Challenging Times," *Stanford Journal of International Law*, Vol. 54, pp. 223–240.
- Collier, Richard, and Joseph L. Andrus, 2017, *Transfer Pricing and the Arm's Length Principle After BEPS* (Oxford: Oxford University Press).
- Commission of the European Communities, 1992, *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- Crivelli, Ernesto, Ruud de Mooij, and Michael Keen, 2016, "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries," *FinanzArchiv*, Vol. 72, pp. 268–301.

- Daly, Michael, 2016, "Is the WTO a World Tax Organization? A Primer for WTO Rules for Policy Makers," IMF Technical Note and Manual No. 2016-03 (Washington: International Monetary Fund).
- Damgaard, Jannick, and Thomas Elkjaer, 2017, "The Global FDI Network: Searching for Ultimate Investors," IMF Working Paper No. 17/258 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniels, Joseph, Patrick O'Brien, and Marc von der Ruhr, 2015, Bilateral Tax Treaties and U.S. Foreign Direct Investment Financing Modes, *International Tax and Public Finance*, Vol. 22, pp. 999–1027.
- De Mooij, Ruud, and Li Liu, 2018, "At a Cost: The Real Effects of Transfer Pricing Regulations," IMF Working Paper No. 18/69 (Washington: International Monetary Fund).
- Devereux, Michael, and John Vella, "Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform," 2017, pp. 91-112 in Sanjeev Gupta and others (eds), *Digital Revolutions in Public Finance* (Washington: International Monetary Fund).
- Devereux, Michael, and Simon Loretz, 2008, "The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues," *Fiscal Studies*, Vol. 29, pp. 1–33.
- Dharmapala, Dhammika, 2018, "The Consequences of the Tax Cut and Jobs Act's International Provisions: Lessons from Existing Research," *National Tax Journal*, Vol. 71, pp. 707–728
- Durst, Michael, 2015, "The Tax Policy Outlook for Developing Countries: Reflections on International Formulary Apportionment," ICTD Working Paper No. 32 (Brighton: International Centre for Tax and Development).
- European Commission, 2014, *Expert Group on Taxation of the Digital Economy: Report* https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-good-governance/expert-group-taxation-digital-economy_en#section_5
- , 2016a, Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM No. 683 (Brussels: European Commission).
- , 2016b, Impact Assessment Accompanying the Document Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) (Brussels: European Commission).
- , 2016c, Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base, COM (2016) 685 final. (Brussels: European Commission).

- , 2018a, Proposal for a Council Directive Laying Down Rules Relating to the Corporate Taxation of a Significant Digital Presence, COM No. 147 (Brussels: European Commission).
- , 2018b, Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenue Resulting from the Provision of Certain Digital Services, COM No. 148 (Brussels: European Commission).
- European Council, 1998, "Conclusion of the ECON Council Meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy," *Official Journal of the European Communities*, Vol. 6.1.98, No. C2, pp. 1–6.
- Fuest, Clemens, Shafik Hebous, and Nadine Riedel, 2011, "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies," *Economics Letters*, Vol. 113, pp. 135–138.
- Gordon, Roger H., and John D. Wilson, 1986, "An Examination of Multijurisdictional Corporate Income Taxation Under Formula Apportionment," *Econometrica*, Vol. 54, pp. 1357–1373.
- Grinberg, Itai, 2017, "A Destination-based Cash Flow Tax Can be Structured to Comply with World Trade Organization Rules," *National Tax Journal*, Vol. 70, pp. 803–818.
- , 2018, "International Taxation in the Era of Digital Disruption: Analyzing the Current Debate," mimeo, Georgetown University Law Center <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2118/>.
- Gupta, Sanjeev, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier, 2017, *Digital Revolutions in Public Finance* (Washington: International Monetary Fund).
- Hebous, Shafik and Alexander Klemm, 2018, "A Destination-Based Allowance for Corporate Equity," IMF Working Paper No. 18/239 (Washington: International Monetary Fund).
- , and Saila Stausholm, 2019, "Revenue-Implications of Destination-Based Cash-Flow Taxation," IMF Working Paper No. 19/07 (Washington: International Monetary Fund).
- Hellerstein, Jerome, 1993, "Federal Income Taxation of Multinationals: Replacement of Separate Accounting with Formulary Apportionment," *Tax Notes* No. 10, pp. 1131–1145.
- Hines Jr., James R., 2010, "Income Misattribution Under Formula Apportionment," *European Economic Review*, Vol. 54, pp. 108–120.
- HM Treasury, 2018a, *Corporate Tax and the Digital Economy: Position Paper Update*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/689240/corporate_tax_and_the_digital_economy_update_web.pdf.

- , 2018b, *Budget 2018: Digital Services Tax*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/752172/DST_web.pdf.
- Hong, Qing, and Michael Smart, 2010, "In Praise of Tax havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment", *European Economic Review*, Vol. 54, pp. 82–95.
- Hong, Sunghoon, 2018, "Tax Treaties and Foreign Direct Investment: A Network Approach," *International Tax and Public Finance*, Vol. 25, pp. 1277–1320.
- Hufbauer, Gary C., and Zhiyao (Lucy) Lu, 2018, "The European Union's Proposed Digital Services Tax: A de facto Tariff," Policy Brief 18-15, (Washington: Petersen Institute for International Economics).
- Hutton, Eric, 2017, "The Revenue Administration–Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation," IMF Technical Note and Manual No. 04/07
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-AdministrationGap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, 2018, *A Roadmap to Improve Rules for Taxing Multinationals* (United Kingdom: Oxford)
<https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5a78e6909140b73efc08eab6/1517872798080/ICRICT+Unitary+Taxation+Eng+Feb2018.pdf>
- International Monetary Fund, 2009, "Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy," IMF Policy Paper (Washington)
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>.
- , 2012, "Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation", IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>
- , 2014, "Spillovers in International Corporate Taxation," IMF Policy Paper (Washington)
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>.
- , 2015, "Current Challenges in Revenue Mobilization—Improving Tax Compliance," IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/020215a.pdf>
- , 2016, "Tax Policy, Leverage, and Macroeconomic Stability," IMF Policy Paper (Washington)
<https://www.imf.org/external/np/pp/2016/100716.pdf>.
- , 2018a, Capitalizing on Good Times, *Fiscal Monitor* (April)
<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>

———, 2018b, A Decade after the Global Financial Crisis: Are we Any Safer? *Global Financial Stability Report*: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018>

International Monetary Fund, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2017, *Tax Certainty: Report for the G20 Finance Ministers* (Washington) <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/031817.pdf>

———, 2018, *Update on Tax Certainty: Report for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* <http://www.oecd.org/tax/g20-report-on-tax-certainty.htm>.

International Monetary Fund, Organisation for Economic Cooperation and Development, World Bank, and United Nations, 2015, *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment: A Report to the G-20 Development Working Group* <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515.pdf>

Johannesen Niels, 2014, "Tax Evasion and Swiss Bank Deposits," *Journal of Public Economics*, Vol. 111, pp. 46-62.

Johannesen, Niels and Gabriel Zucman, 2014, "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G-20 Tax Haven Crackdown," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 6, pp. 65–91.

Johannesen, Niels, Thomas Tørsløv, and Ludvig Wier, 2016, "Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance? Method and Evidence from Micro-Data," World Institute for Development Economics Research, Working Paper Series 010.

Kadet, Jeffery M., Tommaso Faccio, and Sol Picciotto, 2018, "Profit-Split Method: Time for Countries to Adopt a Standardized Approach," *Tax Notes International*, (July), pp. 359-362.

Keen, Michael, 2002, "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful," *National Tax Journal*, Vol. 54, pp. 757–762.

———, 2018, "Competition, Coordination and Avoidance in International Taxation," *Bulletin of International Taxation*, Vol. 72, No. 4/5, pp. 220–225.

Keen, Michael, and Kai Konrad, 2013, "The Theory of International Tax Competition and Coordination," in Alan Auerbach, Raj Chetty, Martin Feldstein and Emanuel Saez (eds) *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, pp. 257–328 (Amsterdam: North Holland).

Kind, Has Jarle, Marko Koethenbueger, and Guttorm Schjelderup, 2008, "Efficiency Enhancing Taxation in Two Sided Markets," *Journal of Public Economics*, Vol. 92, pp. 1531–1539.

———, 2010, "Tax Responses in Platform Industries," *Oxford Economic Papers*, Vol. 62, pp. 764–783.

- Konrad, Kai, and Guttorm Schjelderup, 1999, "Fortress Building in Global Tax Competition", *Journal of Urban Economics*, Vol. 46, pp. 156–167.
- Konrad, Kai, and Marcel Thum, 2018, "The Better Route to Global Tax Coordination: Gradualism or Multilateralism?" CESifo Working Paper No. 7305.
- Land, Bryan C., 2010, "Resource Rent Taxes: A Re-Appraisal," in Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson (eds) *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Practices and Problems*, pp. 241–262 (London; New York: Routledge).
- Lane, Philip R., and Gian M. Milesi-Ferretti, 2017, "International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF Working Paper No. 17/115 (Washington: International Monetary Fund).
- Lennard, Michael, 2009, "The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Convention: Current Points of Difference and Recent Developments," *Asia-Pacific Tax Bulletin*, pp. 4–11.
- Li, Jinyan, 2002, "Global Profit Split: An Evolutionary Approach to International Income Allocation," *Canadian Tax Journal*, Vol. 50, pp. 823–883.
- Luckhaupt, Hagen, Michael Overesch, and Ulrich Schreiber, 2010, "The OECD Approach to Transfer Pricing: A Critical Assessment and Proposal," in Wolfgang Schön and Kai Konrad (eds), *Fundamentals of International Transfer Pricing in Law and Economics*, pp. 91–121 (Berlin: Springer Verlag).
- Lund, Diderik, 2009, "Rent Taxation for Non-renewable Resources," *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 1, pp. 287–308.
- Mansour, Mario, and Grégoire Rota-Graziosi, 2013, "Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union," IMF Working Paper No. 13/163 (Washington: International Monetary Fund).
- Marques, Mario, and Carlos Pinho, 2014, "Tax-Treaty Effects on Foreign Investment: Evidence from European Multinationals, *FinanzArchiv*, Vol. 70, pp. 527–555.
- Meade, James E., 1978, *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee Chaired by Professor J.E. Meade for the Institute for Fiscal Studies* (George Allen & Unwin: London).
- McLure, Charles E. Jr., and Joann M. Weiner, 2000, "Deciding Whether the European Union Should Adopt Formula Apportionment of Company Income", in *Taxing Capital Income in the European Union. Issues and Options for Reform*, Sijbren Cnossen (ed.), pp. 243–292 (Oxford: Oxford University Press).

- Menkhoff, Lukaz, and Jakob Miethe, 2017, "Dirty Money Coming Home: Capital Flows Into and Out of Tax Havens," German Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 1711.
- Nielsen, Søren Bo, Pascal Raimondos-Møller, and Guttorm Schjelderup, 2010, "Company Taxation and Tax Spillovers: Separate Accounting versus Formula Apportionment," *European Economic Review*, Vol. 54, pp. 121–132.
- Nicolay, Katharina, Hannah Nusser, and Olena Pfeiffer, 2017, "On the Interdependency of Profit Shifting Channels and the Effectiveness of Anti-Avoidance Legislation," Discussion Paper No. 17-066, (Mannheim, Germany: Centre for Economic Research).
- Organisation for Economic Cooperation and Development, 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (Paris).
- , 2015a, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1—Final Report* (Paris). <http://www.oecd.org/ctp/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm>
- , 2015b, *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules—Action 3: 2015*, in the Final Report. <http://www.oecd.org/tax/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3-2015-final-report-9789264241152-en.htm>
- , 2015c, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5–2015*, Final Report. <http://www.oecd.org/ctp/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report-9789264241190-en.htm>
- , 2015d, *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13-2015* Final Report, G-20 /OECD Base Erosion and Profit Shifting Project, (Paris). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241480-en>.
- , 2015e, *Measuring and Monitoring BEPS: Action 11—Final Report*, (Paris) <http://www.oecd.org/ctp/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm>
- , 2015f, *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Explanatory Statement*, (Paris) <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>.
- , 2018a, *Revised Guidance on the Application of the Transactional Profit Split Method*, (Paris). <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/revised-guidance-on-the-application-of-the-transactional-profit-split-method-beps-action-10.pdf>.

- , 2018b, *Tax Challenges Arising from Digitalisation*—Interim Report (Paris). https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report_9789264293083-en#page1
- Overesch, Michael, 2009, “The Effects of Multinationals’ Profit Shifting Activities on Real Investments,” *National Tax Journal*, Vol. 62, pp. 5–23.
- Oxfam, 2017, “Blacklist or Whitewash? What a Real EU Blacklist of Tax Havens Should Look Like”, Briefing Note, (November), (Oxford: United Kingdom).
- Piccio, Sol, 2016, “Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms,” International Centre for Tax and Development, Working Paper No. 53, (Brighton, United Kingdom: International Centre for Tax and Development)
- , 2018, “Problems of Transfer Pricing and Possibilities for its Simplification,” Working Paper No. 86, (Brighton, United Kingdom: International Centre for Tax and Development)
- Platform for Collaboration on Tax, 2016, “Concept Note”
<http://www.worldbank.org/en/programs/platform-for-tax-collaboration>
- , 2017, *A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/447901498066167863/The-platform-for-collaboration-on-tax-a-toolkit-for-addressing-difficulties-in-accessing-comparables-data-for-transfer-pricing-analyse>
- , 2019, *The Taxation of Offshore Indirect Transfers—A Toolkit*, (forthcoming).
- Rosenbloom, David H., Noam Noked, and Mohammed S. Helal, 2014, “The Unruly World of Tax: A Proposal for an International Tax Cooperation Forum,” *Florida Tax Review*, Vol. 15, pp. 57–87.
- Rosenthal, Steven M. 2017, “Slashing Corporate Taxes: Foreign Investors Are Surprise Winners.”
<https://www.taxnotes.com/tax-notes/corporate-taxation/slashing-corporate-taxes-foreign-investors-are-surprise-winners/2017/10/23/1x78l>
- Saunders-Scott, Molly, 2015, “Substitution Across Methods of Profit Shifting,” *National Tax Journal* Vol. 68, No. 4, pp. 1099–1120.
- Schön, Wolfgang, 2007, “Group Taxation and the CCCTB,” *Tax Notes International*, Vol. 48, (December), pp. 1063–1080.
- , 2016, “Destination-based Income Taxation and WTO Law: A note,” in Heike Jochum, Peter Essers, Michael Lang, Norbert Winkeljohann and Bertil Wiman (eds), *Practical Problems in*

- European and International Tax Law: Essays in Honour of Manfred Mössner*, pp. 429–451 (Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation).
- , 2017, "Ten Questions about Why and How to tax the Digital Economy," Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Working Paper No. 2017-2011.
- Slemrod, Joel, 1995, "Free Trade Taxation and Protectionist Taxation" *International Tax and Public Finance*, Vol. 2, pp. 471–489.
- Smart, Michael, 2007, "Raising Taxes through Equalization," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 40, pp. 1188–1212.
- Spengel, Christoph, Martina Ortmann-Babel, Benedict Zinn, and Sebastian Matenaer, 2011, "A Common Corporate Tax Base for Europe: An Impact Assessment of the Draft Council Directive on a CC(C)TB," ZEW Discussion Paper No. 39.
- Sullivan, Martin A., 2018, "Economic Analysis: GILTI and That Disappointing Deemed Tangible Return, (May 8) <https://www.taxnotes.com/tax-reform/economic-analysis-gilti-and-disappointing-deemed-tangible-return>
- Tanzi, Vito, 1995, *Taxation in an Integrating World* (Washington, D.C. Brookings Institution Press).
- Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman, 2018, "The Missing Profits of Nations," NBER Working Paper No. 24701 (Cambridge: Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Trepelkov, Alex, Harry Tonino, and Dominika Halka, 2015, *United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries* (New York: United Nations).
- Van't Riet, Maarten, and Arjan Lejour, 2017, "Optimal Tax Routing: Network Analysis of FDI Diversion," *International Tax and Public Finance*, Vol. 25, pp. 1321–1371.
- Waerzeggers, Christophe, and Cory Hillier, 2016, *Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR), Tax Law*, IMF Technical Note, Vol.1(1), (Washington: International Monetary Fund).
- Wei, Cui, 2018, "The Digital Services Tax: A Conceptual Defense", mimeo, University of British Columbia.
- Weiner, Joann, 1999, "Using the Experience in the U.S. States to Evaluate Issues in Implementing Formula Apportionment at the International Level", OTA Paper No. 83, Office of Tax Analysis, (Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury).