

IDEAS, INTERESES E INSTITUCIONES EN LA REFORMA DE
LA FISCALIDAD DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

*IDEAS, INTERESTS AND INSTITUTIONS IN THE REFORM
OF THE TAXATION OF MULTINATIONAL COMPANIES*

Federico Steinberg

federico.steinberg@uam.es

Universidad Autónoma de Madrid y Real Instituto Elcano

Enrique Feás

efeas@rielcano.org

Universidad de Alcalá y Real Instituto Elcano

Recibido: marzo 2022; aceptado: mayo 2022

RESUMEN

Este artículo analiza el acuerdo de tributación global para empresas multinacionales alcanzado por el G20 en octubre de 2021, que supone un importante primer paso tanto para que las empresas multinacionales paguen los impuestos que les correspondan como para que los paraísos fiscales vean notablemente erosionado su modelo de negocio. Se apoya en el marco de análisis de economía política planteado por Hall (1997) para explicar el papel de las ideas, los intereses y las instituciones en la consecución de un acuerdo global que había sido imposible alcanzar previamente. Asimismo, detalla el contenido del acuerdo, su funcionamiento y su posible impacto económico.

Palabras clave: Globalización, fiscalidad, impuestos, multinacionales, G20.

ABSTRACT

This article analyses the global taxation agreement for multinational companies reached by the G20 in October 2021. This milestone in global fiscal governance is an important first step both to achieve a fair taxation of multinational companies and to seriously erode the business model of tax havens. It relies on the political economy analysis framework proposed by Hall (1997) to explain the role of ideas, interests, and institutions in achieving a global agreement that had previously been impossible to conclude. Likewise, it details the content of the agreement, how it is expected to function and its likely economic impact.

Keywords: Globalization, taxation, multinational companies, G20.

JEL Classification / Clasificación JEL: H26, F02, F23, F53, F55, F65.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización económica siempre ha tenido una gobernanza limitada e imperfecta, prácticamente inexistente en el ámbito de la fiscalidad internacional. La capacidad de las grandes empresas multinacionales o de individuos con elevada riqueza para eludir o evadir impuestos se había convertido en los últimos años –y muy especialmente desde la Gran Recesión de 2008-2010–, en una importante fuente de deslegitimación de la integración económica internacional (Rodrik, 2011). Sin ir más lejos, la OCDE estimaba en 2021 que, debido a estas prácticas fiscales agresivas, las autoridades dejan de recaudar anualmente entre 100.000 y 240.000 millones de dólares, equivalentes a entre un 4% y un 10% de todos los ingresos sobre el impuesto de sociedades a nivel mundial (OECD 2021:13).

Aunque en la última década el tema de la creciente desigualdad y el desigual reparto de las ganancias de la integración económica y financiera internacional ha saltado al debate público, lo cierto es que no había sido posible llegar a un acuerdo para la regulación de los paraísos fiscales y de la evasión y elusión fiscal por parte de empresas transnacionales. Sin embargo, el 30 de octubre de 2021, tras los importantes aumentos de déficit y deuda pública ocasionados por la respuesta económica a la recesión derivada de la pandemia de COVID-19, y bajo el decidido impulso estadounidense, los líderes del G20 aprobaron en Roma una Declaración de coordinación tributaria que supone un gran paso adelante en la fiscalidad global e, indirectamente, en la gobernanza de la globalización financiera. Este acuerdo, alcanzado sobre la base de la iniciativa para combatir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) dentro del Marco Inclusivo de la OCDE/G20, se sustenta en dos pilares: un conjunto de normas para reasignar parte de los beneficios de las multinacionales a los lugares donde concentran sus ventas (aunque no tengan establecimiento permanente, como suele ser el caso de los gigantes digitales) y otro para evitar que el juego de cadenas de filiales y discrepancias en las retenciones por pagos intragrupo eluda una imposición mínima de sociedades (OECD, 2021).

El acuerdo debería entrar en vigor a partir de 2023 y reemplazaría a los impuestos digitales unilaterales establecidos en los últimos años por algunos países europeos. Su puesta en marcha se llevará adelante en el Marco Inclusivo de la OCDE para BEPS, del que son miembros 141 países y jurisdicciones y en el que todavía faltan por negociarse multitud de detalles prácticos. Si

se logra una efectiva implementación del acuerdo –algo que todavía no está plenamente asegurado–, aumenta la recaudación y se evita que muchas grandes empresas multinacionales eludan cualquier tipo de gravamen, se habrá dado un paso importante tanto en la gobernanza de la globalización como en su legitimación (IMF, 2022). Además, la comunidad internacional habrá demostrado que es capaz de alcanzar e implementar acuerdos en un contexto de creciente erosión de la cooperación multilateral y en un asunto que, a ojos de la mayoría de la ciudadanía, exigía una sólida respuesta.

Este artículo aborda esta cuestión y plantea dos objetivos. Por una parte, explicar por qué y cómo se ha llegado a este acuerdo en 2021, cuando desde el punto de vista económico ya existía desde hace años un consenso sobre la necesidad de regular la fiscalidad de las empresas multinacionales y terminar con el “modelo de negocio” de los paraísos fiscales. Por otra, desgranar su complejo contenido y su posible impacto económico, así como sus problemas de implementación. Para ello, en primer lugar, se plantea por qué era necesario un acuerdo, describiendo las estrategias de las empresas multinacionales para eludir su carga fiscal, así como el impacto económico de dichas prácticas; en segundo lugar, a partir del marco teórico de economía política planteado por Hall (1997) que explica los cambios en políticas públicas a través del papel combinado de las ideas, los intereses y las instituciones, identificaremos los principales vectores que han propiciado el acuerdo; finalmente, detallaremos el contenido del pacto (los llamados Pilares I y II) y evaluaremos sus potenciales repercusiones económicas.

2. ¿POR QUÉ UN ACUERDO? ¿POR QUÉ AHORA?

En las últimas décadas la globalización financiera ha avanzado mucho más rápido que su regulación. La tecnología permite hoy que las empresas multinacionales lleven a cabo una planificación fiscal agresiva que erosiona las bases imponibles de los países en donde operan y, con ellas, cualquier atisbo de equidad tributaria a nivel internacional.

Conviene recordar que la erosión y desplazamiento de bases tributarias a nivel mundial no es un mero aprovechamiento de la existencia de jurisdicciones con tipos impositivos más benignos, sino algo mucho más complejo y a menudo lindante con el fraude fiscal. La estrategia de las multinacionales no se basa tanto en el arbitraje de tipos impositivos como en el arbitraje legislativo de aspectos cruciales para la tributación como el concepto de residencia fiscal, el de establecimiento permanente o las retenciones en pagos intragrupo en concepto de intereses de préstamos o *royalties* (que en realidad camuflan beneficios). En palabras de Zucman (2015:4): *“Dado que las multinacionales intentan operar dentro de la letra –más que del espíritu– de la ley, este traslado de beneficios se describe mejor como elusión fiscal que como fraude propiamente dicho. Pero su coste es enorme”*.

Así, por ejemplo, el conocido como “doble irlandés” –hoy en decadencia– consiste en crear dos empresas dentro de Irlanda, una matriz y su filial, siendo

la matriz a su vez filial de una empresa en Bermudas con la que consolida beneficios. La trampa consiste en usar esta matriz, considerada no residente para las autoridades fiscales irlandesas –y sólo para ellas– para acumular a través de su filial en el mismo país –esta sí, plenamente irlandesa– todos los beneficios europeos del grupo y trasladarlos a Bermudas. La forma de trasladar los beneficios a Irlanda pasa por crear una cadena de filiales europeas a las que se cede el derecho de uso de sus tecnologías y sobrecargar los pagos por *royalties* de estas, de modo que el único beneficio relevante termina siendo el de la no residente que consolida en Bermudas. No paga, por tanto, el tipo reducido de Irlanda, sino el tipo cero de Bermudas (IMF, 2013:47).

Por otra parte, como en Irlanda los pagos de *royalties* a empresas no residentes están sujetos a retención, para evitarla entre las dos empresas irlandesas se ha utilizado a menudo el denominado “sándwich holandés”, consistente en crear una empresa intermedia en Países Bajos que recibe los *royalties* de la filial irlandesa y luego los paga a la matriz irlandesa (a modo de “sándwich” entre las dos empresas de Irlanda), pero esta vez sin retención, al considerar Países Bajos europea a la matriz de Irlanda y dejarla exenta (IMF, 2013:48).

A esto se une el hecho de que muchas empresas, especialmente las de servicios digitales, operan en muchos países sin necesidad de un establecimiento permanente que les obligaría a tributar (piénsese, por ejemplo, en un servicio de *streaming* o en algoritmos de publicidad). El concepto de establecimiento permanente como factor determinante de presencia en un mercado –y por tanto causa de tributación– está pensado para empresas de bienes del siglo XX, y no para un siglo XXI en el que una empresa de servicios puede tener millones de clientes y beneficios en un país, pero tributar en otro con impuestos muy bajos.

Así pues, como hemos visto, el juego de la erosión y desplazamiento de bases imponibles no se basa tanto en diferencias en tipos impositivos como en las diferencias en la consideración de residencia fiscal, el concepto anticuado de establecimiento permanente o las diferencias de tratamiento en términos de retenciones de los pagos intragrupo.

El resultado de estas prácticas lleva muchos años generando una pérdida de ingresos para las arcas públicas de muchos países. Ya en 2013, Zucman calculaba que alrededor del 8% de la riqueza financiera global de los hogares estaba en paraísos fiscales, de los que tres cuartas partes no estaban siquiera contabilizadas –y la cifra habría aumentado hasta el 10% más recientemente (Alstadsæter et al. 2018). Asimismo, desde mediados del siglo XX, la fiscalidad efectiva de las empresas multinacionales en Estados Unidos habría caído desde más del 45% hasta cerca del 15%, y más del 20% de los beneficios de las multinacionales estadounidenses estarían contabilizados en jurisdicciones de baja o inexistente fiscalidad (Zucman, 2014:132), lo que sólo para Estados Unidos suponía 130.000 millones de dólares (Zucman 2015:4). Por último, mientras que en la década 1980-1989 apenas el 4% de los beneficios de las empresas multinacionales se generaban fuera del país en el que tenían sus

sedes, esta cifra habría subido hasta el 18% en la década 2010-2019 (Saez y Zucman, 2019:112).¹

La mayor capacidad de las multinacionales para evadir impuestos mediante artificios jurídicos tiene, por otra parte, su correlato a nivel individual: como confirma el trabajo Alstadsæter et al. (2019), la evasión fiscal basada en estructuras *offshore* está concentrada entre los más ricos, de modo que el 0,01 por ciento de los hogares más ricos evade alrededor del 25% de sus impuestos, mientras que la evasión fiscal detectada en auditorías fiscales aleatorias es inferior al 5%. No es de extrañar, por tanto, que en un contexto general de cuestionamiento creciente de la globalización (Ipsos, 2021), aumente la exigencia de los ciudadanos por una mayor equidad tributaria, incluido en las capas más conservadora de la población (Tax Justice UK, 2020).

En este contexto, cabe preguntarse por qué no se alcanzó antes un acuerdo para enfrentar este problema, así como cuál ha sido la constelación de factores que ha llevado finalmente a un pacto en 2021.

3. UN MARCO TEÓRICO DE ECONOMÍA POLÍTICA: IDEAS, INTERESES E INSTITUCIONES

La fiscalidad de las grandes empresas multinacionales es un tema en el que los aspectos económicos y políticos están estrechamente entrelazados. Por ello, es adecuado emplear el análisis de la nueva economía política internacional, principalmente desarrollado a partir de los años setenta del siglo XX (Ravenhill, 2016; Frieden, Lake y Broz, 2017; Cohen, 2009). Dentro de esta disciplina, Hall (1997) identifica las ideas, los intereses y las instituciones como variables fundamentales alrededor de las cuales se aglutinan los distintos enfoques explicativos que dan lugar a un cambio en las políticas económicas. A continuación, mostramos por qué estos tres niveles de análisis son relevantes, cómo están interconectados y cómo se aplican al caso de la reforma de la fiscalidad global de las empresas multinacionales.

3.1. EL PAPEL DE LAS IDEAS

La generalización de ciertas ideas, creencias y percepciones permite crear una narrativa dominante que legitima determinadas decisiones políticas. La importancia de las ideas para la política económica ya fue subrayada por Keynes (1936:383), que concluía su *Teoría General* señalando que “*Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto*”. Son muchos los trabajos de economía política que otorgan a las ideas (y a la ideología) un papel prominente en la determinación de las políticas económicas puestas en práctica, más allá de su respaldo por la teoría

1 El Fiscal Monitor del FMI de 2022, publicado en abril una vez aprobado el acuerdo del G20 sobre fiscalidad global, dedica su segundo capítulo a ofrecer una batería de nuevos indicadores y estimaciones (IMF, 2022).

económica (Goldstein y Keohane, 1993; Hall, 1989; Blyth, 2002). Cambios recientes en el marco ideacional de la economía política internacional son, por ejemplo, los referidos a los movimientos internacionales de capital y su regulación o a la necesidad de luchar contra el cambio climático. En el primer caso, se ha pasado del consenso ideológico de los años noventa del siglo pasado sobre las bondades de la liberalización financiera y la apertura de la cuenta de capital (sobre todo para los países emergentes y en desarrollo), que cristalizaron en un cambio en las normas del FMI en 1997 en favor de la liberalización de dicha cuenta, a una situación en la que se acepta la necesidad de una mayor supervisión y regulación de los flujos internacionales de capital. Así, tras la crisis financiera de 2008 y el reconocimiento de la necesidad de la regulación macroprudencial, el propio FMI revisó su doctrina sobre la utilidad de los controles de capital, justificándolos en determinadas circunstancias (Ostry et al. 2010); de hecho, están en marcha nuevas negociaciones en la materia para adaptar las directrices del FMI a la nueva realidad financiera global. En el segundo caso, el cambio ha sido todavía más radical: se ha pasado de considerar que la sostenibilidad era un problema menor y que los movimientos ecologistas eran grupos minoritarios principalmente fuera del sistema (Sloat, 2020) a considerar las políticas verdes como transversales y los aranceles medioambientales como un modo necesario y eficaz de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, algo que siempre estuvo fuera del consenso en política comercial (Steinberg, 2019).

En el caso de la reforma de las empresas multinacionales, que es el que nos ocupa, el cambio en las ideas dominantes se ha producido a lo largo de la última década y ha tenido varias causas.

En primer lugar, la investigación académica publicada en revistas y editoriales de referencia sobre los temas de desigualdad y evasión fiscal, que había sido marginal en la segunda mitad del siglo XX, pero que ha experimentado una revolución de la mano de algunos economistas (en su mayoría, franceses) como Piketty, Zucman, Milanovic o Saez. Estos autores se apoyaron en las investigaciones de Atkinson, Kuznets y otros y lograron tanto introducir análisis sobre desigualdad en la investigación “ortodoxa” –legitimando muchos de sus planteamientos a ojos de sus colegas economistas– como llegar al gran público mediante obras de divulgación. El caso paradigmático en este sentido es sin duda la publicación de “El capital en el siglo XXI”, la obra de Piketty (2014) convertida en un best-seller internacional, y al que siguió –con menor impacto mediático– “La riqueza oculta de las naciones” (Zucman 2015). Estos trabajos sobre el incremento de la desigualdad o la deficiente fiscalidad corporativa e individual global (especialmente sobre la riqueza), han complementado al trabajo técnico que se llevaba años haciendo en OCDE, pero que no había llegado al gran público.

En segundo lugar, las continuas filtraciones de documentos que demostraron el uso habitual de paraísos fiscales y los elementos empresariales e institucionales a su servicio, como las Filtraciones de Luxemburgo (*LuxLeaks*) de 2014, los Papeles de Panamá (*Panama Papers*) de 2016 o los Papeles

del Paraíso (*Paradise Papers*) de 2017, que promovieron un estado social favorable a una mayor exigencia de equidad tributaria.

En tercer lugar, el rechazo social a las políticas de austeridad y los rescates bancarios tras la crisis de 2008 (por la percepción de divergencia entre beneficios privados y costes sociales), que llevó a diversas instituciones a reaccionar.

Así, por un lado, la OCDE lanzó dos grandes proyectos: en 2014, un estándar común de información (*Common Reporting Standard* o CRS), para intercambiar información financiera y ayudar a las autoridades fiscales a rastrear las posesiones extraterritoriales de sus contribuyentes²; y, en 2015, la mencionada iniciativa contra la erosión de base imponibles y traslado de beneficios (*Base Erosion and Profit Shifting* o BEPS), dirigida a las corporaciones multinacionales.

Por otra parte, la Comisión Europea promovió la investigación de la evasión fiscal de grandes empresas, generalmente sobre la base de la defensa de la competencia. El caso más llamativo fue el de Apple, que, en agosto de 2016 y tras una investigación de dos años, llevó a la Comisión a exigir a la empresa el pago a Irlanda de 13.000 millones de euros en concepto de impuestos eludidos entre 2004 y 2014 mediante el uso de una variante del “doble irlandés” que dejó fuera de tributación 110.800 millones de euros³. El Tribunal General de la UE dictaminó, sin embargo, que la Comisión no había conseguido demostrar de forma suficiente la ventaja fiscal de Irlanda y terminó fallando en favor de Apple. En paralelo, las recomendaciones del Semestre Europeo han ido endureciendo sus críticas al uso de prácticas fiscales tributarias por parte de los países europeos. Aunque la Comisión evita el término “paraíso fiscal” para países europeos, habla de países que permiten “reglas tributarias utilizadas por multinacionales involucradas en estructuras de planificación fiscal agresiva” como Chipre, Holanda, Hungría, Irlanda, Luxemburgo o Malta.

Por último, la propia crisis de la COVID19 a partir de 2020 generó aumentos de las ratios de deuda pública sobre el PIB de entre 10 y 30 puntos porcentuales en la mayoría de los países avanzados, lo que reavivó el debate sobre la necesidad de ampliar los recursos públicos para hacer frente al pago de esta deuda. Esta preocupación por la sostenibilidad de las cuentas públicas se produjo, además, en un contexto en la que la legitimidad del papel del Estado para intervenir en la economía se estaba incrementando, tanto por la propia pandemia como por la necesidad de hacer frente al cambio climático o para reequilibrar algunos de los excesos que una excesiva liberalización (sobre todo financiera) había generado en la economía. De hecho, los importantes beneficios que muchas empresas tecnológicas como Amazon, Alphabet o Netflix (por

2 Dentro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria creado en 2000 y reformado en 2009 tras la declaración de los miembros del G20 de que “la era del secreto bancario había terminado”.

3 El gobierno irlandés, mediante dos resoluciones tributarias, permitió a Apple usar una sola empresa irlandesa dividida en dos sucursales (en vez de una matriz y una filial, como se permitía a otras multinacionales), lo que llevó a la Comisión a denunciarlas como ayuda estatal ilegal.

mencionar tan solo algunas) obtuvieron durante la pandemia, combinados con los pocos impuestos que pagaban debido al tipo de servicio que proveían y a su facilidad para evadir impuestos, aumentaron la concienciación social y política sobre la necesidad de redistribuir parte de estos beneficios extraordinarios hacia una ciudadanía que estaba experimentando una durísima crisis sanitaria y económica por la COVID19. En definitiva, estos tres factores actuaron de forma conjunta para transformar la aceptabilidad y deseabilidad de aumentar la fiscalidad sobre las grandes empresas multinacionales y la lucha contra los paraísos fiscales.

3.3. EL PAPEL DE LOS INTERESES

El segundo enfoque explicativo se centra en los intereses, que son la variable a la que más atención suelen prestar tanto los economistas como los politólogos que emplean el análisis racional coste-beneficio. Según este enfoque, los intereses materiales de los agentes (ya sean estados o grupos de interés con acceso al sistema político) son la variable que determina qué política económica se seguirá (Hall 1997:176) y qué acuerdos son viables a nivel internacional. Este tipo de análisis es particularmente útil para explicar los cambios en las políticas en función de cómo evolucionan los intereses de los distintos sectores productivos de un país o como a lo largo del tiempo emergen coaliciones que apoyan políticas distintas. Dentro de este enfoque destacan, entre otros, los trabajos de Rogowski (1989) o Hiscox (2001) sobre las coaliciones a favor y en contra del libre comercio y los de Frieden (2015), que explican las elecciones sobre el régimen de tipo de cambio en función de la relación de fuerzas entre los sectores exportadores e importadores dentro de los países.

En el caso de la reforma de la fiscalidad de las empresas multinacionales, se produjo una constelación de intereses que facilitó el acuerdo. El elemento central fue la necesidad de aumentar la recaudación fiscal de los estados en un contexto de incrementos de deuda pública sin precedentes a consecuencia de la pandemia y de creciente capacidad para evadir impuestos de las grandes empresas tecnológicas, que además resultaron ser claros “ganadores” de la COVID-19 por el aumento de la demanda de sus servicios, desde el comercio electrónico hasta las plataformas de entretenimiento o el boom de las videoconferencias.

Así, mientras que durante años en la mayoría de los países avanzados con economías de gran tamaño –que son los que en mayor medida sufrían la merma de ingresos– el equilibrio entre costes y beneficios de terminar con los paraísos fiscales se había inclinado por la inacción⁴, la pandemia, junto

4 Un informe de la OCDE (O’Reilly et al., 2019) estimaba que 90 países habían compartido información sobre 47 millones de cuentas por valor de 4.900 millones de euros, que los depósitos bancarios en paraísos fiscales se habían reducido cerca de un 25 por ciento y que se generaron 95.000 millones de euros en ingresos fiscales adicionales para los miembros de la OCDE y el G20.

con los elementos de percepción de la opinión pública apuntados arriba, llevó a un aumento de los beneficios y a una caída de los costes percibidos que hizo posible la reforma. Pero dentro de ese contexto general, el cambio de gobierno en Estados Unidos en 2021 fue de crucial importancia. La Administración Trump (2016-2020) se había opuesto frontalmente a cualquier tipo de acuerdo internacional (y también a las subidas de impuestos a nivel interno), lo que había llevado a varios países europeos a plantear “impuestos digitales” para gravar a empresas tecnológicas que operaran en Europa, que en su mayoría eran estadounidenses. Cuando el Presidente Biden llegó a la Casa Blanca en 2021, vio un pacto global de fiscalidad de multinacionales como una herramienta efectiva para lograr tres objetivos simultáneos: primero, demostrar que Estados Unidos volvía a abrazar la cooperación internacional; segundo, desactivar los impuestos unilaterales europeos a las empresas estadounidenses, que varios países de la UE (incluida España) habían anunciado que eliminarían si se alcanzaba un acuerdo multilateral; y tercero, incrementar sensiblemente la recaudación fiscal en Estados Unidos, aumentando los recursos para reducir una desigualdad hoy percibida como uno de los principales elementos que causan polarización política en el país y que llevaron a la elección de Trump en 2016. La estrategia de negociación estadounidense estuvo liderada por la Secretaria del Tesoro Janet Yellen, que había sido gobernadora de la Reserva Federal y contaba con una enorme influencia y legitimidad entre la mayoría de sus colegas del G20, lo que resultó clave para alcanzar un acuerdo que la mayoría de los países europeos del G20 apoyaba sin fisuras.

De hecho, fueron Estados Unidos y el resto de los países del G7 –es decir, los países avanzados– los que dieron el impulso definitivo a un acuerdo al que después se sumaron las economías emergentes del G20. En concreto, el cambio de posición de Estados Unidos llevó a que algunos de los países más reacios al acuerdo por tener impuestos de sociedades con menores tipos (por ejemplo, Irlanda o Hungría), percibieran la presión de “los grandes” como imposible de contener y optaran por negociar simplemente limitaciones o excepciones, como la que obtuvo el Reino Unido para excluir del acuerdo al sector financiero, la facturación mínima de las empresas sujetas o el tipo impositivo aplicable (finalmente, como explicaremos más abajo, del 15%, que algunos críticos consideran demasiado reducido).

3.3. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

El tercer elemento que hizo posible el acuerdo fueron las instituciones, en particular el G20 y la OCDE. Y es que, más allá de las ideas y los intereses, las instituciones importan. El enfoque institucionalista explica las decisiones de política económica en función de estructuras político-institucionales existentes, ya sean nacionales o internacionales. Según esta escuela, las instituciones, entendidas aquí de forma limitativa como organizaciones formales que modifican de forma explícita los incentivos a los que se enfrentan los actores,

son importantes porque adquieren “vida propia” y son capaces de moldear la interacción entre los estados, modificando el resultado de política económica que se habría producido en ausencia de las mismas, y facilitando o acelerando acuerdos.⁵ En el ámbito internacional, el enfoque liberal-institucionalista ha sido utilizado para explicar la cooperación económica internacional (Krasner, 1983; Keohane, 1984), así como el papel que el GATT o la OMC han tenido en la liberalización comercial multilateral (Wilkinson, 2006). En definitiva, según este enfoque, las instituciones no son neutrales, sino que desempeñan un papel importante, tanto fijando la agenda como restringiendo el marco de actuación de los Estados.

En el caso que nos ocupa, la clave ha estado en la existencia y el trabajo de años de la iniciativa BEPS dentro de la OCDE. Una vez que los líderes del G20 impulsaron el acuerdo político, el trabajo técnico y las bases para llevar adelante tanto los detalles de la negociación como su implementación estaban preparados. La OCDE lanzó la Iniciativa BEPS en 2013 para abordar el problema de *“las estrategias de planificación fiscal que aprovechan vacíos y discrepancias en las normas fiscales para trasladar artificiosamente beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación y con nula o mínima actividad económica, dando lugar al pago de cantidades pequeñas o nulas en concepto de impuesto de sociedades”* (OCDE 2021: 13). Desde sus inicios, centró sus trabajos en un Plan de Acción de quince puntos⁶, que recibió el pleno respaldo del G20 durante la Cumbre de San Petersburgo de 2013. En 2016 se consideró oportuno ampliar el ámbito de la negociación a otros países y jurisdicciones –incluidas las economías en desarrollo– para que pudieran participar en condiciones de igualdad en el desarrollo de estándares y en la implementación de la Iniciativa. Para ello se constituyó el denominado Marco Inclusivo (*Inclusive Framework*) sobre BEPS de la OCDE y el G-20, que en noviembre de 2021 contaba con 141 países y jurisdicciones, había ya logrado algunos avances

5 Cabe mencionar que hay un concepto más amplio de instituciones, el desarrollado por North (1991), que postula que éstas no tienen por qué estar plasmadas en organizaciones formales, sino que son todas aquellas normas comúnmente aceptadas que influyen sobre el comportamiento de los agentes. En este trabajo nos referimos a un concepto más estrecho de instituciones, el que se refiere a organizaciones formales que restringen o incentivan comportamientos de forma explícita.

6 1) hacer frente a los desafíos fiscales que plantea la economía digital; 2) neutralizar los efectos de los dispositivos híbridos; 3) reforzar las normas sobre transparencia fiscal internacional; 4) limitar la erosión de la base imponible vía deducción de intereses y otros pagos financieros; 5) incrementar la eficiencia de las medidas para contrarrestar las prácticas fiscales perjudiciales, teniendo cuenta la transparencia y la sustantividad; 6) impedir el abuso de los convenios para evitar la doble imposición; 7) impedir la evitación deliberada de la condición de establecimiento permanente; Acciones 8 a 10) garantizar que los resultados en materia de precios de transferencia tengan correspondencia con la creación de valor; 11) establecer métodos para la recopilación y análisis de datos sobre erosión de la base imponible, traslado de beneficios y medidas para abordar esta cuestión; 12) requerir a los contribuyentes que comuniquen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva; 13) nuevo análisis de la documentación sobre precios de transferencia; 14) hacer más efectivos los mecanismos para la resolución de controversias (procedimientos amistosos); 15) desarrollar un instrumento multilateral para la aplicación de las medidas desarrolladas.

-- como los informes tributarios desglosados por países (*country by country reporting*) --y que será el encargado de implementar el acuerdo.

4. EL CONTENIDO DEL ACUERDO

El acuerdo alcanzado por el G20 no es, ni mucho menos, perfecto. De hecho, lo ideal desde el punto de vista de eficiencia, equidad y transparencia habría sido que a nivel mundial la base del Impuesto de Sociedades estuviera armonizada y sólo se diferenciara entre países por el tipo impositivo (como ocurre con el IVA en la Unión Europea). Sin embargo, ese objetivo es muy difícil de conseguir, por lo que se ha optado por avanzar en la coordinación entre jurisdicciones del mayor número posible de medidas para evitar la elusión y el fraude tributario.⁷

En el contexto del citado Marco Inclusivo sobre BEPS OCDE/G-20, desde 2018 se viene desarrollando un Plan de Trabajo específico que ha centrado el trabajo de la nueva tributación de empresas en torno a dos pilares. El Pilar I consiste en vincular al menos una parte de los beneficios de las multinacionales con el origen de sus ingresos por ventas, asumiendo que las empresas pueden tener presencia efectiva en un mercado con independencia de que cuenten o no con establecimiento permanente. El Pilar II intenta alcanzar una mínima tributación de las multinacionales evitando el juego de cadenas de filiales con distinta tributación y la ocultación de beneficios camuflados como pagos intragrupo, para lo cual establece recargos de rentas percibidas de filiales y retenciones sobre determinados pagos.

4.1. PILAR I: ASIGNACIÓN DE PARTE DE LOS BENEFICIOS DE LAS MULTINACIONALES EN FUNCIÓN DE SUS VENTAS

El Pilar I se basa en que las empresas deben pagar impuestos donde generan su negocio, y no donde les plazca; es decir, deben ser libres de ubicar su negocio donde quieran (incluido en países de baja tributación), pero no de ubicar su negocio en un país y asociar los impuestos derivados de ese negocio a otro país. Para ello, intenta reducir el margen de arbitrariedad de las empresas para disociar lugar de negocio y lugar de tributación, considerando que, aunque una empresa no tenga presencia física en un país, si tiene allí un volumen de ventas suficiente debe tributar por estas (y evitar atribuir sus beneficios a otro país). Ello exige definir un ámbito de aplicación subjetivo (entidades sujetas) y otro objetivo (países con los que mantienen un vínculo de negocio).

El acuerdo establece que las entidades sujetas serán las empresas multinacionales con una cifra de negocios superior a los 20.000 millones

⁷ Ni siquiera dentro de la UE se ha logrado llegar a un acuerdo en este sentido. Aunque se han producido varias propuestas, no ha sido posible superar la reticencia de algunos Estados miembros, y la armonización de imposición directa exige unanimidad.

de euros y un beneficio antes de impuestos (en porcentaje de las ventas) superior al 10%.⁸ Estarán exentas de este mecanismo las empresas extractivas, navieras y empresas de servicios financieros regulados y fondos de pensiones. En cuanto al ámbito de aplicación objetivo, se considerará que una empresa multinacional tiene un vínculo o nexo fiscal con un país si obtiene en él ingresos de al menos un millón de euros (o 250.000 euros si es un país con un PIB inferior a 40.000 millones de euros, excepción pensada para países en desarrollo).

La cantidad reasignada en función de las ventas (denominada “Monto A” en la terminología del acuerdo) será finalmente el 25% del “exceso de beneficio”, entendiendo como tal el beneficio que exceda el 10% de las ventas. Así, por ejemplo, una multinacional con unas ventas de 100.000 millones y unos beneficios antes de impuestos de 18.000 millones (18% sobre ventas) estaría sujeta al Pilar I. De su beneficio, el exceso sobre el 10% de las ventas (es decir, sobre 10.000 millones) sería de 8.000 millones. Y el 25% de esa cantidad, 2.000 millones, se reasignarán como beneficio obtenido en los países con los que la empresa tenga vínculo en proporción a sus ventas en esos países (donde se gravarán al tipo correspondiente). Si hay doble imposición, se eliminará por método de exención o de crédito, y se creará un mecanismo de solución de disputas para evitar problemas.

Es importante destacar que no se reasignan todos los beneficios, sino sólo una parte, ya que el reparto de estos no tiene por qué coincidir con el de los ingresos por ventas (los costes pueden ser muy distintos en cada país). De lo que se trata es, por lo menos, de evitar una completa disociación de ventas y beneficios mediante juegos legales, y que las empresas con abundantes clientes en un país tributen en otro donde apenas los tienen.

La implementación del Monto A se realizará a través de un convenio multilateral que debería estar listo para la firma en 2022 y entrar en vigor en 2023 y que implicará la supresión de cualquier impuesto de servicio digitales (como el que estaban implementando algunos países europeos) y el compromiso de no volver a aplicarlos en el futuro. Mientras tanto, no se podrán implantar nuevos impuestos digitales por lo menos hasta el 31 de diciembre de 2023 o la entrada en vigor del convenio (si es anterior).

Finalmente, conviene destacar la creación de un mecanismo de solución de diferencias con dos componentes: uno muy novedoso, de carácter preventivo (que proporcione certeza a las empresas sobre los importes a pagar en cada jurisdicción) y otro ex post, similar al de la OMC.

⁸ El acuerdo contempla la posibilidad de reducir este umbral hasta los 10.000 millones después de 7 años si la implementación del Pilar I tiene éxito y logra una seguridad fiscal suficiente.

4.2. PILAR II: UN TIPO MÍNIMO DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES PARA GRANDES MULTINACIONALES

El Pilar II pretende que los beneficios de las grandes multinacionales tengan una tributación mínima, y no se diluyan a través de juegos societarios ni camuflados detrás de precios de transferencia.

Se basa en dos reglas para controlar las rentas procedentes de filiales y evitar la erosión de bases imponibles mundiales (reglas GloBE, abreviatura de *Global Anti-Base Erosion*) más una tercera para asegurar retenciones adecuadas en pagos intragrupo que tradicionalmente camuflan beneficios (intereses y *royalties*, principalmente)⁹.

Las reglas GloBE se aplicarán a multinacionales con una cifra de negocios superior a los 750 millones de euros (o las nacionales de cada país donde tengan su sede, aunque no cumplan este requisito) y en las exista infratributación (calculada usando una definición común de impuestos aplicables y una base imponible contable). Se les aplicará un tipo mínimo del 15% (la opción de “al menos un 15%” fue finalmente descartada), con algunas reducciones puntuales. La regla para aplicar retenciones por determinados pagos debería cerrarse jurídicamente a lo largo de 2022, para entrar en vigor en 2023.

5. IMPACTO ECONÓMICO

Con este acuerdo se espera que todo tipo de economías se beneficien de ingresos fiscales adicionales. La OCDE espera que el Pilar I reasigne anualmente unos 125.000 millones de dólares de beneficios, y que el impuesto mínimo del 15% del Pilar II genere anualmente unos 150.000 millones de dólares de ingresos fiscales adicionales.

La tabla 1 refleja cuáles serían las principales empresas afectadas por el Pilar I. Las principales (como era de esperar) son tecnológicas, incluidas Apple, Microsoft, Google-Alphabet y Facebook, además de Samsung y diversas empresas productoras de microprocesadores y semiconductores. Destacan Novartis y Johnson & Johnson entre las farmacéuticas, China Mobile entre las de telecomunicaciones y Pepsico entre las agroalimentarias.

Dentro de las empresas españolas, y una vez descartadas del Pilar I las entidades financieras y las energéticas, no quedan muchas que rebasen el umbral de ventas de 20.000 millones, y de éstas en 2019 (el último año relevante, ya que 2020 está distorsionado por la pandemia), tan sólo Inditex cumple el criterio de beneficio y caería dentro del Pilar I, con un exceso de beneficio de poco más de 243 millones de euros que sería repartido con el criterio de ventas.

⁹ La Regla de Inclusión de Rentas (*Income Inclusion Rule* o IIR) establece un recargo impositivo para la empresa matriz sobre las rentas de filiales gravadas a un tipo inferior; la Regla de Pago Infragravado (*Undertaxed Payment Rule* o UTPR) impide la aplicación de deducciones por rentas de filiales gravadas a un tipo inferior y no sujetas a una IIR. La tercera regla es la Regla de Sujeción Fiscal (*Subject To Tax Rule* o STTR), sujeta a convenios bilaterales.

TABLA 1. EXCESO DE BENEFICIO DE MULTINACIONALES DEL PILAR I EN 2019 (MILLONES DE DÓLARES)

N.º	Empresa	País	Ventas	Beneficio	Exceso de beneficio
1	Apple	EEUU	261.705,0	59.431,0	8.315,1
4	Microsoft	EEUU	118.224,0	33.541,0	5.429,7
6	Samsung Electronics	Corea del Sur	221.506,0	39.882,0	4.432,9
9	Alphabet	EEUU	136.958,0	30.736,0	4.260,1
10	Facebook	EEUU	55.838,0	22.112,0	4.132,1
12	Intel	EEUU	70.848,0	21.053,0	3.492,1
15	SK Hynix	Corea del Sur	36.751,0	14.121,0	2.611,5
16	Micron Technology	EEUU	29.985,0	13.060,0	2.515,4
18	Visa	EEUU	21.253,0	10.378,0	2.063,2
19	Taiwan Semiconductor	Taiwan	34.203,0	11.644,0	2.055,9
22	Cisco Systems	EEUU	50.822,0	12.865,0	1.945,7
23	Novartis	Suiza	51.902,0	12.633,0	1.860,7
25	Tencent Holdings	China	47.228,0	11.949,0	1.806,6
26	Oracle	EEUU	39.620,0	10.751,0	1.697,3
28	China Mobile	Hong Kong	111.804,0	17.906,0	1.681,4
29	Johnson & Johnson	EEUU	81.575,0	14.679,0	1.630,4
32	PepsiCo	EEUU	64.983,0	12.585,0	1.521,7
...
266	Inditex	España	30.670,0	4.040,0	243,3

Fuente: Forbes2000 (2019) y elaboración propia.

6. CONCLUSIÓN

La crisis derivada de la pandemia del COVID19 ha acelerado algunas tendencias que venían exigiendo un reequilibrio en la gobernanza de la globalización financiera, de modo que las grandes multinacionales contribuyesen de forma adecuada a las cargas fiscales globales, sin aprovecharse de las lagunas legales internacionales. El acuerdo impulsado por la OCDE y el G20 demuestra que, en un mundo multipolar en el que la cooperación internacional parece declinar, aún es posible llegar a acuerdos. Como hemos mostrado, la combinación de cambios en el marco de las ideas y los intereses, unidas a la existencia de un sólido marco institucional que ha facilitado el acuerdo, han hecho posible empezar a terminar con la “carrera hacia abajo” que suponía la competencia fiscal desleal. Aunque está pendiente la implementación del acuerdo, que seguramente será más difícil de lo previsto por la guerra en

Ucrania y las tensiones económicas que está generando, la realidad es que el modelo de negocio de los paraísos fiscales parece tocar a su fin.

REFERENCIAS

- Alstadsæter, A., N. Johannesen y Zucman (2018). “Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality” *Journal of Public Economics*, Volume 162, pp. 89-100.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., y Zucman, G. (2019). “Tax Evasion and Inequality”. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cohen, B. (2009). *International Political Economy: An intellectual History*. Princeton University Press.
- Frieden, J. (2015). *Currency Politics: The Political Economy of Exchange Rate Policy*, Princeton University Press.
- Frieden, J., D. Lake y L. Broz (2017). *International Political Economy*. W. W. Norton & Company.
- Goldstein, J. y R. Keohane (1993). *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, P. A (1997), “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations,” en Mark I. Linchbach and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. New York: Cambridge University Press.
- Hiscox, M. J., (2001). “Class versus Industry Cleavages: Inter-Industry Factor Mobility and the Politics of Trade”, *International Organization* 55, 1–46.
- IMF (2013). “Taxing Times”, *Fiscal Monitor*. International Monetary Fund, Washington.
- IMF (2022). *Fiscal Monitor*. International Monetary Fund, Washington.
- Ipsos. (2021). “World Opinion on Globalization and International Trade in 2021” [Ipsos Global Advisor 25-Country Survey for the World Economic Forum].
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- Keoheane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- Krasner, S. D. (ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- North, D. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- O’reilly, P., Parra Ramirez, K., & Stemmer, M. A. (2019). Exchange of information and bank deposits in international financial centers (OECD Taxation Working Papers No. 46; OECD Taxation Working Papers, Vol. 46).

- OECD (2021). "Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy" OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.
- Ostry, J. et al. (2010). "Capital Inflows: The Role of Controls". IMF Staff Position Note, February 19th.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ravenhill J. (ed.) (2016). *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox*. Oxford University Press.
- Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade affects Domestic Political Alignments*. Princeton, NJ. Princeton University Press.
- Saez, E y G. Zucman (2019). *The Triumph of Injustice*. W.W. Norton & Co.
- Sloat, A. (2020). "Germany's New Centrists? The Evolution, Political Prospects, and Foreign Policy of Germany's Green Party". *Brookings*.
- Steinberg, F (2019). "El debate sobre el arancel europeo al carbono en frontera (border carbon tax)" *Comentario Elcano*. 3 de diciembre.
- Tax Justice UK (2020). Talking tax: How to win support for taxing wealth. https://www.taxjustice.uk/uploads/1/0/0/3/100363766/talking_tax_-_how_to_win_support_for_taxing_wealth.pdf
- Wilkinson, R. (2006). *The WTO: Crisis and the Governance of Global Trade*, Routledge, Londres.
- Zucman, Gabriel (2013). "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors?" *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 128, Issue 3, August 2013, Pages 1321–1364,
- Zucman, Gabriel (2014). "Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits." *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4). 121-48.
- Zucman, Gabriel (2015). *The Hidden Wealth of Nations*. The University of Chicago Press.