



Una reflexión sobre la fiscalidad
internacional de beneficios societarios:

De dónde venimos y hacia dónde vamos (o deberíamos ir)

Eva Escribano
Profesora de Derecho Financiero y
Tributario. UCM.

El actual escenario de incertidumbre geopolítica tensiona el trilema complejo que marcará las políticas fiscales en los próximos años. En primer lugar, el crecimiento exponencial de determinadas partidas de gasto e inversiones, vinculadas a los retos demográfico, tecnológico, climático y de seguridad que exigirán mayores recursos. En segundo lugar, la presión por mantener la competitividad de las economías en un contexto de crecimiento previsiblemente anémico (especialmente en Europa) condicionará la generación de ingresos y la posibilidad de acordar potenciales subidas impositivas para financiar los susodichos desembolsos. Y en tercer lugar, la sostenibilidad de una deuda pública en trayectoria ascendente a nivel global (93% del PIB mundial y con perspectivas de alcanzar el 100% en 2030 según el FMI), que será necesariamente clave para financiar los déficits esperables.

El mundo desarrollado, y en particular Europa, afronta un trilema complejo que marcará las políticas fiscales de los próximos años. En primer lugar, el crecimiento exponencial de determinadas partidas de gasto e inversiones (vinculados a los retos demográfico, tecnológico, climático y de seguridad) exigirá mayores recursos. En segundo lugar, la presión por mantener la competitividad de las economías en un contexto de crecimiento previsiblemente anémico (especialmente en Europa) condicionará la generación de ingresos y la posibilidad de acordar potenciales

subidas impositivas para financiar los susodichos desembolsos. Y en tercer y último lugar, la sostenibilidad de una deuda pública en trayectoria ascendente a nivel global (93% del PIB mundial y con perspectivas de alcanzar el 100% en 2030 según el FMI), que será necesariamente clave para financiar los déficits esperables. Un delicado equilibrio entre tres fuerzas centrífugas que se ve aún más tensionado por el actual escenario de incertidumbre geopolítica.

Con este telón de fondo, se espera que el impuesto sobre sociedades genere ingresos

estables, fundamentales para sostener los presupuestos nacionales y el Estado del Bienestar, y que lo haga sin comprometer la competitividad empresarial. En términos de recaudación, su peso sobre el PIB en la UE-27 es del 3,2% (2,9% en España), representando de media un 8,2% de los ingresos totales (8% en España). A lo largo de las décadas, ambas métricas han mostrado un crecimiento lento y progresivo, alcanzando su pico histórico antes de la gran recesión (2007), un nivel que no se ha podido igualar hasta 2023 en la UE (no así en España, cuya recaudación

sigue lastrada por las multimillonarias bases negativas pendientes de compensar). En términos de competitividad, conviene monitorizar –OCDE y Comisión Europea lo hacen anualmente– los denominados tipos impositivos efectivos (19% de media en UE-27, 23% en España), que tratan de aproximar el coste potencial que los impuestos representan para una decisión de inversión utilizando modelos prospectivos.

De dónde venimos: los desafíos estructurales del impuesto sobre sociedades en el ámbito global y una revisión normativa incompleta

Existe una serie de efectos indeseados fácilmente observables en la dinámica de estos impuestos en el plano global. El primero es la capacidad de las grandes empresas de beneficiarse de tipos efectivos sustancialmente más bajos que las pequeñas y medianas empresas. Este fenómeno también se observa en España, donde el tipo efectivo medio sobre la base imponible es del 22%, pero sólo las pequeñas empresas con facturación inferior a 20 M€ superan el umbral del 23%, mientras que las que superan los 1.000 M€ disfrutan de un tipo del 20% (sobre el beneficio contable el tipo se situaría en el 7%, bajando hasta el 1,3% en un grupo de 23 de entre las grandes multinacionales que presentan la declaración país por país). El segundo es la disociación entre el lugar donde las multinacionales desarrollan sus actividades y el lugar donde declaran sus beneficios a efectos fiscales. Ambos fenómenos son

hijos de la disparidad entre la naturaleza doméstica del impuesto y la global de la economía. Estos fenómenos han provocado además sonados escándalos mediáticos (particularmente los relativos a las gigantes tecnológicas estadounidenses) y la consiguiente desafección ciudadana en torno a la equidad del sistema tributario y en particular del impuesto sobre sociedades.

BEPS 1.0.

Contrarrestar estos fenómenos fue la primera prioridad del proyecto BEPS liderado por la OCDE por mandato del G20. La primera fase del proyecto (2013-2015) –comúnmente denominado BEPS 1.0– consiguió traccionar medidas impensables hasta el momento (como la declaración país por país o el instrumento multilateral para una ágil actualización de la red de convenios de doble imposición) pero no abordó una revisión integral y sin perjuicios de los paradigmas fundamentales de la fiscalidad internacional corporativa, que en buena medida provocan los dos efectos arriba descritos. Se dejaron así fuera de la mesa de debate los tres principios que seguramente en mayor medida explican la distribución territorial de potestades tributarias sobre las bases imponibles societarias. Tres principios que muestran un desgaste evidente y una creciente obsolescencia con el paso de los años.

En primer lugar, los sistemas fiscales siguen tratando las entidades de los grupos multinacionales como sujetos independientes. Para evitar que trasladen

artificialmente beneficios a territorios de tributación más baja, el principio de plena competencia exige valorar según el mercado las operaciones entre ellas. Sin embargo, este estándar es incoherente con la propia naturaleza de los grupos (capaces de generar sinergias que se traducen en beneficios mayores a los que podrían aspirar en una situación de mercado) y resulta extraordinariamente complejo y costoso en términos de recursos tanto públicos como privados (es potencialmente aplicable al 60% de las transacciones globales). Ante estos desafíos, la OCDE se limitó a añadir algunas páginas adicionales al (ya) imponente tomo de 650 páginas de Directrices de la OCDE para la aplicación de este estándar, añadiendo si cabe una capa adicional de dificultad.

En segundo lugar, BEPS 1.0 tampoco cuestionó el reparto clásico de la jurisdicción tributaria entre residencia y fuente. Su objetivo declarado no era otro que "restaurar" la imposición en ambas sedes, aceptando como válidas las definiciones clásicas.

Por un lado, se daba por bueno mantener la determinación de la residencia fiscal corporativa en el ámbito estrictamente doméstico y en base a una serie de criterios (en cierto modo arbitrarios) por los cuales se atribuye a estas ficciones de papel la capacidad de residir y vincularse a un territorio del mismo modo que una persona física. Estas reglas de residencia presentan múltiples deficiencias, tanto por su origen (y evolución) como por su actual configuración. En primer lugar, estas reglas de residencia,

en parte replicadas del Derecho internacional privado y en parte resultado de un puñado de sentencias anglosajonas decimonónicas, no han variado materialmente en el último siglo. En segundo lugar, todas las jurisdicciones con la única salvedad de Italia siguen reglas de residencia que no requieren, expresa ni implícitamente, vínculo económico alguno entre la entidad y su Estado de residencia. Por ello, estas reglas estarían contribuyendo de manera sistemática al desalineamiento entre el lugar donde tributan los beneficios y el lugar donde se desarrollan las actividades económicas que los generan. En este contexto, la OCDE renunció a explorar un mínimo de coordinación o condicionalidad –vía convenio– en la definición doméstica de residencia fiscal, limitándose a añadir un parche para al menos mitigar el riesgo de acceso inadecuado a los convenios de doble imposición por parte de entidades fantasma solo formalmente ligadas a su Estado de residencia.

Por otro lado, se renunciaba a revisar la convención legal de fuente por excelencia, el concepto de establecimiento permanente (EP), que se ha mantenido en esencia inalterado desde su aparición en los primeros convenios de finales del siglo XIX. El EP se concibe como el umbral a partir del cual se considera que una empresa no residente está suficientemente integrada en términos económicos con el Estado de la fuente como para justificar el gravamen de sus beneficios ahí. Si algo tienen en común las distintas cláusulas de las que suele

componerse el EP es la presencia, un parámetro idóneo para medir la intensidad de la actividad económica en un entorno decimonónico. Sin embargo, la creciente digitalización de la economía ha debilitado la relación entre presencia física y presencia económica, lo que naturalmente nos debería llevar a cuestionar este estándar internacional. Ante esto, BEPS 1.0 se limitó a cerrar las lagunas y puntos débiles más evidentes de la cláusula sin replantearse su alcance.

BEPS 2.0

En 2020 llegó BEPS 2.0 en forma de dos pilares. Sobre el papel, estos pilares serían capaces de abordar los dos grandes retos estructurales de la fiscalidad internacional corporativa, que mencionábamos al inicio de manera mucho más eficaz. El problema fundamental es que no los abordaron desde la raíz, revisando los tres estándares arriba mencionados, sino añadiendo una capa adicional de normas armonizadas sobre los impuestos domésticos vigentes en cada país y, además, circunscribiéndolas exclusivamente a las grandes multinacionales. Adicionalmente, el aparente consenso global de partida (142 jurisdicciones) se ha ido diluyendo con el paso del tiempo, y la salida del acuerdo de EEUU en el primer día de Trump en el despacho oval siempre grandes interrogantes sobre el futuro próximo del proyecto.

En primer lugar, el Pilar 1 buscaba asegurar que las grandes multinacionales (con ingresos superiores a 20.000 M€) pagaran una parte de sus impuestos

en los países donde estuviera situado su mercado. De este modo, se pretendía corregir el desalineamiento en la localización de la base imponible y el mercado. Su implementación requería un convenio multilateral, que debía ser necesariamente suscrito por EEUU (sede de las principales multinacionales potencialmente afectadas) para poder desplegar efectos significativos. Esta posibilidad ha pasado de remota a nula con la Administración Trump. El recién investido presidente ha amenazado además con tomar represalias contra países con impuestos sobre servicios digitales (como es el caso de España) que puedan afectar a empresas estadounidenses.

En segundo lugar, el Pilar 2 establecía un suelo en la competencia fiscal internacional, buscando garantizar un tipo efectivo mínimo del 15% para cada entidad de un grupo multinacional (con ingresos superiores a 750 M€). Si la filial de un grupo no alcanza este nivel mínimo de tributación en un país extranjero, el Estado donde reside su matriz podría recaudar la diferencia mediante un impuesto complementario, y, en caso de no hacerlo (por no haberse adherido a este nuevo estándar, por ejemplo), se autoriza a otras jurisdicciones donde opera el grupo a gravar la diferencia con la denominada regla de beneficios infragravados. Se buscaba así poner freno a la capacidad de las grandes firmas de disfrutar de tipos efectivos sustancialmente más bajos que una PYME. De las 142 jurisdicciones de partida, sólo 50 tienen reglas en vigor a día de

hoy (siendo notorias las ausencias de EEUU y China), de las que apenas 30 (fundamentalmente UE y unos pocos miembros del G20) planean aplicar en el corto plazo esta regla de beneficios infragravados, la regla estrella del paquete con capacidad suficiente de forzar su expansión global. Ahora Trump amenaza con represalias a los países que apliquen esta regla a las filiales de sus grupos, una situación que a priori empezaría a producirse en la UE a partir del año 2026.

Hacia dónde vamos (o deberíamos ir, Trump mediante)

Intentar anticipar lo que podría suceder en el ámbito fiscal en un futuro próximo sería un ejercicio altamente especulativo, si bien cabe vislumbrar ciertas líneas de actuación.

En el plano doméstico, estaremos abocados a redoblar esfuerzos en alcanzar un equilibrio adecuado entre la competitividad y la capacidad recaudadora de nuestros impuestos sobre sociedades, particularmente en el viejo continente. En cuanto a lo primero, el impuesto debe aspirar a fomentar el crecimiento, ser neutral para minimizar distorsiones económicas (como el sesgo hacia la deuda) y estar alineado con la agenda de la UE en descarbonización, innovación tecnológica y simplificación. Los expertos siempre han insistido en la conveniencia de estructurar el impuesto con arreglo a bases amplias, tipos relativamente bajos y beneficios fiscales racionalizados en función de su eficiencia y su propósito público.

En el plano global, y en el más estricto corto plazo, Europa debe reaccionar con inteligencia ante la salida de EEUU del acuerdo global. Parece posible que, para evitar las anunciadas represalias, Europa renuncie a aplicar la regla de beneficios infragravados –al menos temporalmente– y así no forzar un gravamen mínimo del 15% en las filiales europeas de grupos estadounidenses. En tal caso, la Directiva comunitaria dejaría de cumplir su cometido en relación con las multinacionales estadounidenses al tiempo que autoimpondría límites a los Estados miembros en su capacidad de competir fiscalmente por el capital. De este modo, Europa se estaría autoinfligiendo barreras para competir por capital (que se suman a la normativa de ayudas de Estado) mientras otras importantes potencias globales podrían hacerlo sin ataduras. Y precisamente en el momento en el que Europa necesita con urgencia mejorar su posición competitiva en la economía global.

En el medio y largo plazo, sería deseable hacer una reflexión seria y de raíz sobre los tres pilares tambaleantes que sostienen los sistemas globales de imposición societaria y que explican en mayor medida los dos problemas estructurales del impuesto arriba mencionados. De manera más urgente, el reparto de la potestad tributaria entre residencia y fuente conforme a definiciones que no han variado esencialmente en el último siglo. No parece razonable seguir atribuyendo el status de residente fiscal a entidades de acuerdo con criterios formales, crecientemente maleables y

completamente desapegados de la sustancia económica, que se han mantenido vivos por pura inercia. Estamos en un mundo nuevo en que ya es posible constituir entidades de forma telemática sin poner pie en el territorio del país (posible en Andorra, Chipre, Estonia o Malta) y en que se puede manipular o burlar con facilidad el criterio de sede de dirección efectiva –antaño considerado el más fiable de los criterios de residencia– virtualizando las reuniones del consejo de administración. En esta dirección, un primer paso podría ser explorar una versión mejorada de la regla de residencia italiana basada en la presencia de actividad económica en el territorio. Del mismo modo, tampoco parece sensato perpetuar un estándar de fuente, que condicione la tributación de beneficios en fuente a la presencia física. En este sentido, se podría buscar inspiración en la propuesta de directiva de establecimiento permanente digital de la Comisión que quedó en *stand by* en 2018 o en el artículo de retención en fuente de la renta derivada de servicios digitales de Naciones Unidas.

Ante este panorama complejo, Naciones Unidas está sentando las bases de la nueva Convención Marco sobre Cooperación Tributaria Internacional. Esta plataforma, impulsada por el Sur Global, busca reformular de manera inclusiva e integral la arquitectura fiscal internacional, abarcando no solo la tributación corporativa, sino también la medioambiental y patrimonial. El tiempo dirá si esta iniciativa consigue cambiar la situación en el futuro próximo.

TEMAS