

---

# UN SISTEMA AÚN ROTO

Los Gobiernos deben hacer más para recomponer el sistema fiscal internacional

---

Nuevas investigaciones revelan que existe una enorme brecha entre dónde tributan las grandes empresas y donde desarrollan realmente su actividad económica, su negocio. Tan sólo en 2012, las multinacionales estadounidenses trasladaron entre 500.000 y 700.000 millones de dólares de beneficios, fundamentalmente a países donde dichos beneficios no tributan, o lo hacen a tipos muy bajos. Los propios países del G20 se encuentran entre los principales perdedores. Las medidas anunciadas recientemente por la OCDE dejan intactas las bases de un sistema fiscal fallido, y no ponen fin a la competencia a la baja en la tributación de grandes empresas. Los Gobiernos del G20 deben hacer más, y deben apoyar firmemente nuevas reformas.



# RESUMEN

En 2013 la OCDE, bajo el mandato del G20, se comprometió a poner fin a las prácticas de planificación fiscal agresivas de grandes empresas en su actividad internacional, que cada año supone la pérdida de miles de millones de ingresos fiscales a países de todo el mundo. Sin embargo, las medidas contra la evasión y elusión fiscal de las empresas que acaban de ser presentadas no serán suficientes para que los países del G20 y de la OCDE cumplan esta promesa. A pesar de adoptar algunas medidas que tienen un alcance positivo, estos países han dejado intactas las bases de un sistema fiscal roto y no han logrado acabar con la competencia fiscal y las prácticas fiscales nocivas.

Suele darse por sentado que las economías más avanzadas y ricas del mundo, que albergan las principales multinacionales del planeta, defienden el actual sistema porque les beneficia. Sin embargo, una nueva investigación de Tax Justice Network (TJN)<sup>1</sup> revela que existe una enorme diferencia entre donde tributan las grandes empresas y donde desarrollan su actividad económica real, y que los propios países del G20, como por ejemplo Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón, Francia, México, la India y España, se encuentran entre los que más pierden por estas prácticas. Esto pone de manifiesto que, sin una profunda reforma del sistema fiscal mundial, ni siquiera los países desarrollados con una legislación fiscal más moderna y efectiva, y que cuentan con unas autoridades tributarias mejor preparadas son capaces de frenar la evasión y elusión fiscal de grandes corporaciones.

El traslado de beneficios con el objetivo de reducir la contribución fiscal de grandes empresas se produce a una escala masiva. Tan solo en 2012, las multinacionales estadounidenses trasladaron entre 500.000 y 700.000 millones de dólares, lo cual equivale a aproximadamente el 25% de sus beneficios anuales, fundamentalmente a países donde dichos beneficios no tributan o lo hacen a tipos muy bajos. En otras palabras, 1 de cada 4 dólares de beneficios generados por estas multinacionales no se corresponden con su actividad económica real.

Las grandes empresas y fortunas se aprovechan del injusto e ineficiente sistema fiscal internacional para eludir el pago de los impuestos que realmente les corresponden. Esta práctica tiene un impacto relativamente mayor sobre los países en desarrollo, cuyos ingresos públicos dependen en mayor medida de la recaudación sobre los beneficios de las grandes empresas. Un estudio reciente del FMI señala que la pérdida de ingresos fiscales en países en desarrollo es un 30% mayor que en los países de la OCDE como resultado de las actividades de erosión de las bases fiscales y de traslado de beneficios de las empresas multinacionales.<sup>2</sup> La evasión y elusión fiscal es un factor clave en el rápido incremento de la desigualdad extrema que se ha producido en los últimos años. Son los ciudadanos de a pie quienes terminan pagando el precio de la pérdida de ingresos fiscales de los Gobiernos, con la reducción de inversión pública destinada a educación y sanidad o la protección social. Una fiscalidad justa sobre los beneficios de las empresas rentables y las grandes fortunas es fundamental para hacer frente a la pobreza y la desigualdad a través de la redistribución de los ingresos. Sin embargo, el actual sistema fiscal mundial, que sigue facilitando la evasión y elusión fiscal, lo que hace es redistribuir la riqueza hacia los que ya tienen más.

Ésta es la razón de que las organizaciones de la sociedad civil, unidas en el grupo C20, junto a los sindicatos, insten a que las medidas anunciadas por la OCDE sean consideradas sólo como el punto de partida de un proceso más amplio e inclusivo que permita reescribir las normativas fiscales mundiales. El objetivo final es garantizar que las multinacionales tributen lo que les corresponde allí donde desarrollen su actividad económica real, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta las enormes pérdidas que representan para países de todo el mundo, resulta alarmante que el G20 parezca estar dándose por satisfecho con los resultados alcanzados. Los Gobiernos y la ciudadanía de los países del G20 deben despertar, enfrentarse a la realidad y adoptar nuevas medidas de forma inmediata.

# LOS PAÍSES DEL G20 TAMBIÉN SALEN PERDIENDO

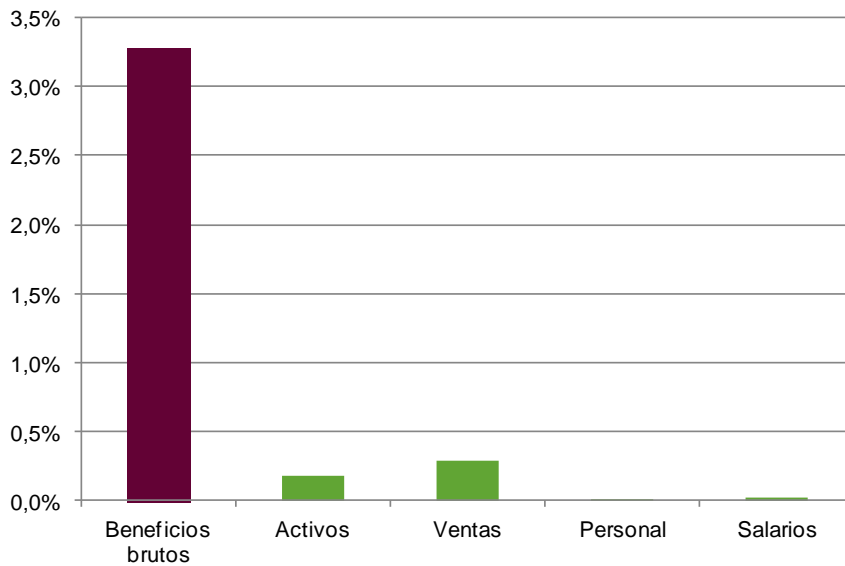
En su nueva investigación,<sup>4</sup> Tax Justice Network ha analizado los datos financieros disponibles sobre multinacionales con sede en los Estados Unidos, y ha identificado tanto a los actores que se ven perjudicados por el traslado de beneficios a gran escala por parte de dichas multinacionales como a los países destinatarios de esos beneficios. El mayor porcentaje de beneficios se traslada desde los propios Estados Unidos, así como desde otros países del G20. Estos datos respaldan las recientes conclusiones de Citizens for Tax Justice: las 500 mayores empresas estadounidenses tienen más de 2,1 billones de dólares de beneficios acumulados en el extranjero, en jurisdicciones de baja o nula.<sup>5</sup>

## QUIÉN SALE GANANDO

La mayor parte de los beneficios transferidos por las multinacionales terminan en un pequeño grupo de países, entre los que se encuentran los Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda, las Bermudas y Suiza. A pesar de tratarse de países muy diferentes entre sí, tienen algo en común: las multinacionales suelen utilizarlos en sus mecanismos de planificación fiscal, en gran medida porque ofrecen entornos fiscales favorables con tipos impositivos muy bajos o nulos. En conjunto, estos cinco países concentran aproximadamente dos tercios de los beneficios extraordinarios de todo el mundo, definidos como los beneficios que superan lo que cabría esperar en función de los indicadores de la actividad económica.<sup>6</sup> En los Países Bajos, por ejemplo, estas estructuras de planificación fiscal sólo generan ingresos para un pequeño grupo de proveedores de servicios especializados, y apenas contribuyen al conjunto de la economía del país. En último término, quienes verdaderamente salen ganando son las empresas multinacionales que recurren a estas prácticas y se embolsan miles de millones como ahorro fiscal aprovechándose de un sistema tributario que les permite reubicar artificialmente sus beneficios en entornos fiscales favorables con tipos impositivos bajos o nulos.

En 2012, las empresas multinacionales estadounidenses declararon 80.000 millones de dólares de beneficios en las Bermudas, un país que no grava los beneficios empresariales (esta cantidad supera con creces los beneficios declarados por estas empresas en Japón, China, Alemania y Francia juntos, y es tan elevada que claramente no refleja su actividad económica real en las Bermudas). Los beneficios brutos de las multinacionales estadounidenses en las Bermudas constituyen el 3,3% de los beneficios totales antes de impuestos en todos los países en conjunto. Sin embargo, las ventas de estas multinacionales en las Bermudas constituyen únicamente el 0,3% de sus ventas totales, mientras que el porcentaje total de empleados o sus costes salariales en las Bermudas es un nimio 0,01% y 0,02% respectivamente.

**Gráfico 1: Porcentaje de los beneficios brutos y de la actividad económica de las multinacionales estadounidenses que corresponde a las Bermudas**



Fuente: Cobham y Jansky, basado en la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

El de las Bermudas no es un caso único. Las multinacionales estadounidenses también declaran resultados contables extraordinarios y desproporcionados en cuatro países de la OCDE: Irlanda, los Países Bajos, Luxemburgo (conocido por los *tax rulings* o acuerdos abusivos entre Gobiernos y empresas sobre los que no informaba a otros países y por ofrecer en la práctica una baja imposición efectiva) y Suiza (conocido también por ofrecer bajos tipos impositivos efectivos).<sup>7</sup>

Una de las razones por las que muchas empresas trasladan a Irlanda gran parte de sus beneficios es por facilitar mecanismos para que las entidades gestionadas desde el extranjero no paguen impuestos en el país, una práctica que se conoce como el “doble irlandés”. Gracias a este vacío legal, muchas empresas pueden haberse ahorrado miles de millones de euros.<sup>8</sup> En los últimos años, Irlanda ha adoptado medidas positivas en la lucha contra la evasión y elusión fiscal, eliminando progresivamente el “doble irlandés” (aunque permiten a las empresas que ya los utilizan seguir haciéndolo hasta 2021), comprometiéndose a establecer el reporte financiero país por país (aunque no a hacer públicos estos informes, como se explica a continuación) y publicando un estudio analizando el impacto que su sistema tributario tiene sobre los países en desarrollo.<sup>9</sup> Sin embargo, Irlanda también ha propuesto la introducción de un régimen fiscal especial del 6,25% para gravar los ingresos generados por las patentes e innovaciones registradas en el país. En realidad, parece que simplemente se sustituiría un vacío legal por otro, ya que se crearía un nuevo entorno fiscal favorable que también podría favorecer el traslado artificial de beneficios sin sustancia económica real.<sup>10</sup>

Los datos estimados sobre el traslado de beneficios hacia los Países Bajos, y en menor medida hacia Luxemburgo, reflejan más bien la utilización de sociedades holding como trampolín para la inversión extranjera, por ejemplo para aprovecharse de los tratados fiscales bilaterales. Hay evidencias de que las multinacionales estadounidenses trasladan beneficios a sociedades limitadas neerlandesas y que, a efectos prácticos, estas entidades están desfiscalizadas.<sup>11</sup> Las multinacionales también utilizan en los Países Bajos y Luxemburgo otros esquemas de planificación fiscal. Recientemente, la Comisión Europea declaró que algunos de estos esquemas son, de hecho, ilegales; es el caso de la estructura utilizada por Starbucks para reducir su carga fiscal, en la que participaba una entidad neerlandesa, y como gran parte de los beneficios de Fiat declarados en Luxemburgo quedaban exentos del pago de impuestos.<sup>12</sup>

Tax Justice Network sólo ha logrado tener acceso a datos sobre las multinacionales con sede en Estados Unidos, pero muchas multinacionales europeas también utilizan prácticas similares y trasladan a estas mismas jurisdicciones pero también a países como Bélgica sus ingresos derivados de intereses financieros, por la baja imposición que el país ofrece. Un esquema bastante similar al utilizado por las multinacionales estadounidenses en los Países Bajos. Es probable que Bélgica también sea uno de los principales destinos utilizados por las multinacionales francesas, entre otras, para el traslado de beneficios.<sup>13</sup>

La aplicación de una estrategia más eficaz para combatir los paraísos fiscales y los regímenes fiscales nocivos beneficiaría al conjunto de la sociedad y a muchas de las empresas de países como Bélgica y los Países Bajos, al contar con una mayor capacidad para retener los ingresos fiscales que les corresponden. La competencia para las empresas sería más justa. La realidad es que los únicos que salen ganando con el funcionamiento actual del sistema fiscal internacional son las multinacionales fiscalmente más agresivas y sus inversores.

#### **Cuadro 1: Principales destinos del traslado de beneficios**

##### ***Países en los que las multinacionales obtienen unos beneficios exageradamente elevados:***

Los Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda, las Bermudas, Suiza

##### ***Países clave con información fiscal insuficiente o nula:***

Se sabe que las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán y Jersey también son importantes destinos de estas estrategias de traslado de beneficios. Estos países tienen regímenes fiscales de tributación nula para los beneficios empresariales, y han desempeñado un papel clave en casos concretos de evasión y elusión fiscal a gran escala.<sup>14</sup> La fuente de datos estadounidense utilizada en la investigación de TJN no incluía datos suficientes sobre estos países, de modo que éstos no han podido incluirse de forma individual en el análisis realizado. El estudio de TJN revela que aproximadamente una cuarta parte de los beneficios trasladados lo son a un grupo de más de cien países no identificados, entre los que se incluyen paraísos fiscales y muchos países en desarrollo.

## **QUIÉNES SALEN PERDIENDO**

Los grandes perdedores del diseño actual del sistema fiscal internacional son aquellos países en los que las empresas multinacionales desarrollan su actividad económica real: los países donde las multinacionales poseen activos, ventas y empleados, y que sin embargo no pueden reclamar los ingresos fiscales que les corresponden por los beneficios de la actividad realizada. Quienes en último término pagan el precio de esta pérdida son los ciudadanos de todos estos países. La capacidad de inversión pública en políticas sociales se reduce, traducándose en recortes presupuestarios y en un incremento de la desigualdad. Entre 2008 y 2012, más de la mitad de los países en desarrollo redujeron su gasto público en educación, mientras que el gasto en sanidad disminuyó en dos terceras partes de ellos.<sup>15</sup> Cada año, 100 millones de personas en todo el mundo se ven sumidas en la pobreza por tener que hacer frente al pago de la atención sanitaria de su propio bolsillo.<sup>16</sup>

Las multinacionales y otras empresas más pequeñas que sí tributan lo que les corresponde son otros de los grandes perdedores, ya que tienen que competir en desigualdad de condiciones en un mercado enormemente distorsionado.

La nueva investigación de TJN revela que, en 2012, las multinacionales estadounidenses trasladaron entre 500.000 y 700.000 millones de dólares desde los

países en los que tenía lugar su actividad económica real a otros países de baja o nula tributación.<sup>17</sup> El desajuste frente a la actividad económica equivale a aproximadamente el 25% de los beneficios brutos totales. Es decir, 1 de cada 4 dólares de beneficios declarados por las grandes multinacionales estadounidenses no se ajusta a su actividad económica real.

Las organizaciones de la sociedad civil, junto a los sindicatos, han destacado el enorme coste que supone la evasión y elusión fiscal a gran escala para los países en desarrollo. La recaudación fiscal de los países en desarrollo depende en mayor medida de los ingresos generados por la actividad empresarial (en la práctica, otros tipos de impuestos son más difíciles de recaudar), y necesitan estos recursos para luchar contra la pobreza y financiar su desarrollo. Esto supone un reto especialmente importante para los países en desarrollo más pequeños, cuyas autoridades tributarias suelen carecer de la capacidad para analizar los complejos sistemas de planificación fiscal de las grandes multinacionales.

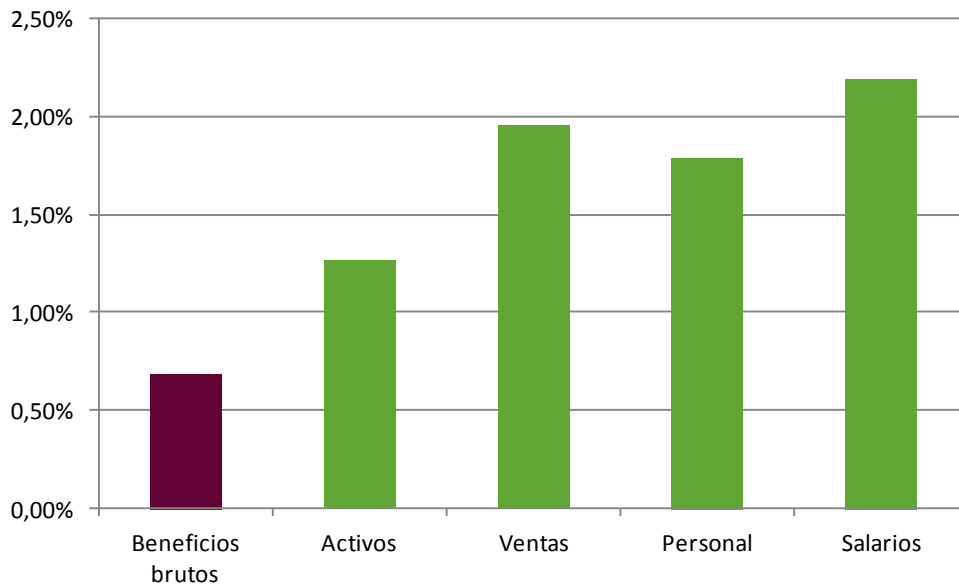
No obstante, la investigación de TJN revela que son las multinacionales con sede en los Estados Unidos las que transfieren una mayor cantidad de beneficios fuera de los países del G20. El 90% de la pérdida total de beneficios provocada por las multinacionales estadounidenses en todo el mundo se concentra en doce países, entre los que se encuentran Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, China y Brasil. Las economías más pequeñas del G20, como Sudáfrica y Argentina, también se están viendo perjudicadas. Aparentemente Indonesia es el único país del G20 que no sufre pérdidas fiscales por el traslado de beneficios.<sup>18</sup> Esto demuestra que, tanto los miembros del G20 como los países en desarrollo, comparten un firme interés por abordar de forma más consistente la evasión y elusión fiscal internacional de grandes empresas.

**Tabla 1: Países con mayores pérdidas de beneficios (orden descendente)**

Estados Unidos
Alemania
Canadá
China
Brasil
Francia
México
India
Reino Unido
Italia
España
Australia

En el caso de Alemania, un país miembro de la OCDE y del G20, las cifras indican claramente que las multinacionales extranjeras están desviando sus beneficios fuera del país. Sólo el 0,7% de los beneficios de las multinacionales estadounidenses se declaran en Alemania, a pesar de registrar el 2% de sus ventas y contar con el 1,8% del total de empleados. Este hecho pone de manifiesto que, mientras sigamos teniendo un sistema fiscal fallido, ni siquiera un país desarrollado con una legislación fiscal supuestamente más moderna y una autoridad tributaria capaz de aplicarla puede impedir que las multinacionales eludan el pago de impuestos.

**Gráfico 2: Porcentaje de los beneficios brutos y de la actividad económica de las multinacionales estadounidenses que corresponde a Alemania**



Fuente: Cobham y Jansky, basado en la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

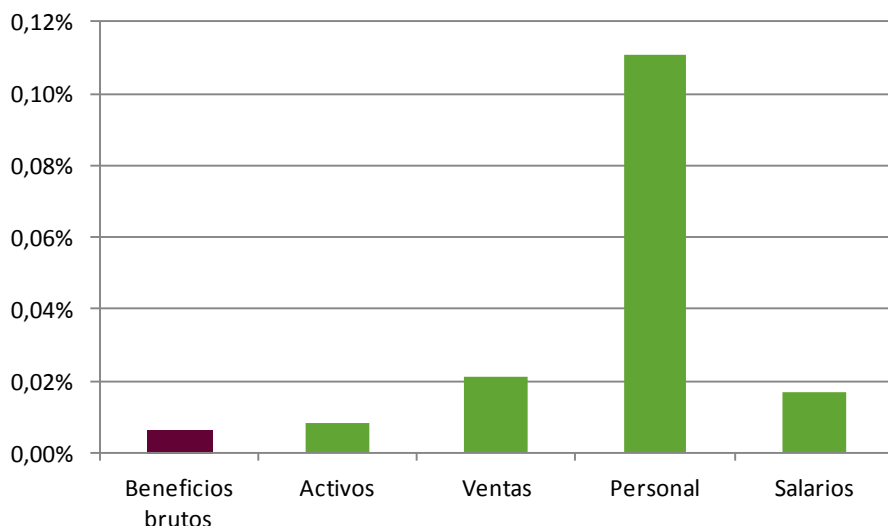
Los países en desarrollo también se ven enormemente afectados. Los países en desarrollo que no forman parte del G20 no suelen figurar entre los países con mayores pérdidas de beneficios, ya que los beneficios que se transfieren desde estos países suelen contarse en cientos de millones en lugar de en miles de millones de dólares. Sin embargo, en relación al tamaño de sus economías, los efectos de esta práctica son igual de perjudiciales para países como Honduras, Ecuador o Filipinas.

El gráfico 3 muestra que el porcentaje de los beneficios brutos declarados por las multinacionales estadounidenses en Honduras es mucho menor que el porcentaje de ventas o la mano de obra que registran. En líneas generales, la cifra indica claramente que los beneficios declarados en Honduras son demasiado bajos y no se ajustan a la actividad económica real. Si Honduras fuese capaz de acabar tan sólo con las prácticas de elusión fiscal de las multinacionales estadounidenses y utilizar los ingresos adicionales para financiar los servicios públicos, sus presupuestos de sanidad o educación podrían incrementar aproximadamente en un 15%, suficiente como para lograr un cambio significativo en las vidas de las personas más pobres. Teniendo en cuenta que en Honduras también operan multinacionales asiáticas y de otros orígenes, si el país lograse poner fin a este traslado de beneficios de todos los inversores extranjeros, el resultado sería lógicamente aún más beneficioso para el país.

En ocasiones se afirma que si los países en desarrollo no recaudan lo suficiente en concepto de impuesto de sociedades, es porque ellos mismos son los responsables de ofrecer considerables exenciones o ventajas fiscales para atraer la inversión internacional. Si bien esto también constituye un grave problema, no refleja toda la realidad. Los datos muestran claramente que las multinacionales desplazan fuera de los países en desarrollo sus beneficios con el único objetivo de reducir su contribución fiscal.



**Gráfico 3: Porcentaje de los beneficios brutos y de la actividad económica de las multinacionales estadounidenses que corresponde a Honduras**



Fuente: Cobham y Jansky, basado en la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

**Cuadro 2: Por qué el Reino Unido debería impulsar soluciones más firmes**

La investigación de TJN revela que el Reino Unido pierde más ingresos a causa de la evasión del impuesto de sociedades que la mayoría de los países, tanto en cantidades absolutas como en términos relativos en relación a su recaudación fiscal total. Al mismo tiempo, el Reino Unido tiene un régimen de baja imposición para gravar los ingresos derivados de la propiedad intelectual, especialmente en el caso de las patentes. La OCDE ha concluido que se trata de un régimen fiscal nocivo, ya que también se aplica a las patentes registradas gracias a procesos de investigación y desarrollo realizados en el extranjero pero que son transferidas al Reino Unido. Este régimen de baja imposición invita a trasladar al Reino Unido los ingresos derivados de los inventos patentados en todo el mundo. Si bien el traslado de beneficios hacia el Reino Unido por esta práctica es un grave problema, el volumen de beneficios que las multinacionales transfieren fuera del país constituye un problema aún mayor por el que el Gobierno pierde una considerable cantidad de ingresos fiscales. Por lo tanto, y aunque el Reino Unido es un actor clave dentro del sistema mundial de elusión fiscal, también es uno de los grandes perdedores del mismo, y si el país apoyara una estrategia mucho más firme en la lucha contra la planificación fiscal mundial saldría considerablemente beneficiado.

También es el caso de otros países. Por ejemplo, las multinacionales estadounidenses transfieren una enorme cantidad de beneficios a los Países Bajos, beneficios que normalmente no están gravados. El Gobierno holandés prevé que, en 2017, la aplicación de las medidas acordadas para luchar contra el traslado de beneficios generará, en conjunto, al menos 200 millones de euros adicionales en concepto de ingresos nacionales.

**La mayoría de los países en desarrollo sigue careciendo de información necesaria**

Lamentablemente, la investigación de TJN no ha podido calcular la magnitud del desajuste en el traslado de beneficios para un gran número de países en desarrollo por no disponer de datos completos desagregados por país. La falta de transparencia en la información es uno de los principales obstáculos para cuantificar la magnitud de la elusión fiscal y para que exista total claridad respecto al volumen de ingresos que están perdiendo los países. Como ya se ha señalado, los investigadores únicamente han tenido acceso a los datos (aunque incompletos e insuficientes) sobre multinacionales con sede en Estados Unidos.

La OCDE reconoce que la información sobre las actividades empresariales, los beneficios y los impuestos pagados en cada país es importante para las propias autoridades tributarias. Si bien la OCDE ha acordado algunos avances en la adopción de medidas para generar dicha información, éstos son insuficientes. La OCDE propone que sólo las empresas de gran tamaño con una facturación superior a 750 millones de euros tengan la obligación de elaborar informes con información de este tipo, a pesar de que en los países en desarrollo más pequeños las multinacionales que no superen este umbral podrían seguir encontrándose entre los mayores inversores extranjeros. Además, los informes de las empresas únicamente tendrían que presentarse ante las autoridades tributarias del país en el que la empresa tiene su sede. El resto de países tendría que depender del intercambio de información para obtener los datos presentados, lo cual probablemente hará que el sistema sea muy complejo y menos eficiente. La mayoría de los países en desarrollo ni siquiera tendrá acceso a esta información sobre las multinacionales con sede en Estados Unidos, ya que no cuentan con convenios de intercambio de información fiscal con los Estados Unidos que ofrezcan la base jurídica necesaria para el acceso a esta información tributaria que ahora tiene carácter confidencial.

Una solución mucho más adecuada y efectiva sería exigir a todas las grandes multinacionales que divulguen públicamente la información sobre su volumen de ventas, beneficios, impuestos y otros datos clave país por país. La presentación de informes públicos promovería un sano debate sobre otras reformas fiscales necesarias para garantizar que las empresas tributen allí donde desarrollan su actividad económica real.

El estudio de Tax Justice Network muestra que los datos de las multinacionales desglosados por país pueden constituir una poderosa herramienta para identificar patrones en el traslado de beneficios. Asimismo, pone de manifiesto que los actuales datos disponibles por país están lejos de ser suficientes para analizar exhaustivamente o dar seguimiento a la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés).

Lamentablemente, algunos países de la OCDE que anteriormente habían contemplado o manifestado expresamente su apoyo a que esta información sea accesible públicamente, como es el caso de Francia, no parecen en la actualidad estar dispuestos a ir más allá de la propuesta de la OCDE. Sin embargo, nada les impide dar un paso más y exigir la divulgación pública de información desglosada por país.

## **LA INICIATIVA BEPS DE LA OCDE NO HACE FRENTE A LA EROSIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL SOBRE LOS BENEFICIOS EMPRESARIALES**

En 2013 la OCDE, bajo el mandato del G20, lanzó un plan de acción para luchar contra la evasión y elusión fiscal de grandes empresas, conocido como “Plan de acción frente a la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios de las multinacionales”, o BEPS por sus siglas en inglés.<sup>19</sup> El principal objetivo del proyecto BEPS era que las multinacionales paguen impuestos allí donde realmente desarrollan su actividad.

En algunos ámbitos, este proceso ha generado avances significativos. Por ejemplo, todos los países de la OCDE se han comprometido a incluir amplias disposiciones anti-elusión en los convenios. En otros aspectos los resultados son totalmente insuficientes y, en términos generales, las medidas anunciadas no bastan para garantizar que se pueda gravar a las multinacionales allí donde realmente tiene lugar su actividad

económica. Para más información, puede consultar la evaluación completa del Grupo de Seguimiento del BEPS, integrado por expertos y organizaciones de la sociedad civil.<sup>20</sup>

Asimismo, la agenda del BEPS estaba incompleta desde el principio. No incluía cuestiones de especial relevancia para los países en desarrollo que tan solo han podido participar en el proceso cuando ya éste se encontraba en una fase muy avanzada. Gracias a la presión fuerte y continuada por parte de la sociedad civil y de los propios países en desarrollo, la OCDE y el G20 han ido abriendo progresivamente el proceso BEPS para incluir a algunos países en desarrollo, pero esta participación ha sido muy limitada.<sup>21</sup> En noviembre de 2014, finalmente se invitó a 14 países en desarrollo a que no formaran parte en cierta medida en las negociaciones. Sin embargo, para entonces, la agenda de trabajo ya estaba definida, el primer paquete de resultados aprobado y la estrategia en relación a otros resultados estaba ya más o menos acordada. Ahora que el paquete final del BEPS acaba de ser publicado, la realidad es que muchas de las soluciones acordadas son demasiado complejas y simplemente inviables, especialmente para los países en desarrollo más pequeños, con administraciones tributarias más débiles. Paradójicamente, es ahora cuando la OCDE insta a que el proceso de implementación sea inclusivo, cuando se trata de asegurarse de cómo los países en desarrollo cumplan con los acuerdos BEPS, soluciones que sin embargo no abordan los principales problemas que les afectan a ellos.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en julio de 2015 en Adís Abeba, los países en desarrollo reclamaron enérgicamente poder participar en los debates y la toma de decisiones sobre las normas fiscales internacionales, así como sobre la creación de un organismo fiscal global bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Aunque los países donantes presentes en la conferencia se comprometieron a incrementar su apoyo al fortalecimiento de capacidades de las autoridades tributarias de los países en desarrollo y a “ampliar la cooperación con los países en desarrollo en el marco del debate fiscal mundial”,<sup>22</sup> la creación de un organismo fiscal mundial no fue uno de los acuerdos de la conferencia. Por ello, mientras no exista un proceso inclusivo para la reforma fiscal mundial cuyos resultados beneficien también a los países en desarrollo, seguirá vigente la necesidad de crear un organismo con estos fines bajo el auspicio de las Naciones Unidas. Y mientras tanto, será vital fortalecer la representatividad de los países en desarrollo que no forman parte del G20 ni de la OCDE por otras vías.

En particular, la agenda BEPS liderada por la OCDE no incluye ninguna medida para revertir la proliferación de incentivos fiscales improductivos o para poner fin a la competencia en los tipos marginales del impuesto de sociedades. En las últimas décadas, casi todos los países han ido reduciendo los tipos marginales para frenar el traslado de beneficios y atraer inversión extranjera. Además, hasta el momento los intentos de la OCDE por poner freno a la proliferación de los regímenes nocivos han fracasado. Muchos países de la OCDE, al igual que los paraísos fiscales, se han limitado a sustituir las prácticas fiscales calificadas de nocivas por nuevos regímenes que aparentemente cumplen con los criterios de la OCDE (ver el cuadro 3) a pesar de tener efectos igualmente perniciosos para otros países.

### Cuadro 3: Cómo se sustituye un régimen fiscal nocivo por otro

**Luxemburgo** puso fin a su régimen preferencial para sociedades holding en 2010. Sin embargo, ha creado las llamadas innovation box y se ha hecho tristemente famoso por sus abusivos y secretos tax rulings.

En 2019 **Suiza** habrá eliminado progresivamente sus actuales regímenes preferenciales para las multinacionales extranjeras, como por ejemplo el llamado régimen de las sociedades holding. Pero ahora propone una rebaja del tipo impositivo general, una patent box, así como deducciones fiscales para fondos de comercio de creación propia transferidos a Suiza.

**Bélgica** ha eliminado su tratamiento fiscal preferencial para los llamados centros de coordinación. Simultáneamente, ha establecido un régimen de deducción de los intereses teóricos aplicable a todas las empresas, y promueve activamente la utilización de este régimen en el marco de los sistemas internacionales de elusión fiscal.

**Jersey y la Isla de Man** han sustituido su tipo preferencial del 0% para los inversores extranjeros por un tipo del 10% en el impuesto de sociedades aplicable a todos los servicios financieros y un tipo del 0% para el resto de empresas, incluyendo las nacionales.

**Irlanda** está eliminando progresivamente su polémico vacío legal conocido como “doble irlandés”, una medida anunciada a bombo y platillo como un paso positivo en la lucha contra la elusión fiscal. Sin embargo, ahora prevé establecer en su lugar un régimen fiscal especial del 6,25% para gravar los ingresos derivados de la innovación, lo cual para muchos no es más que sustituir vacío legal por otro.

Según la OCDE, reducir el tipo general del impuesto de sociedades a cero no es una práctica fiscal nociva. Sin embargo, esta postura es cada vez más insostenible, ya que el disfuncional sistema fiscal mundial enfrenta a los países entre sí, en una carrera a la baja. En general, se reconoce que es probable que las medidas acordadas en el marco del proceso BEPS empeorarán el problema. Actualmente, varios países están considerando rebajar sus tipos impositivos generales, a fin de mantener la recaudación sobre los beneficios empresariales, cuando los bajos tipos efectivos son en gran medida el resultado de los esquemas de planificación fiscal agresiva. Si bien esto favorecería una competencia más justa entre las propias multinacionales, así como entre las grandes multinacionales y las pequeñas empresas, también consolidaría las pérdidas de ingresos provocadas por las actuales prácticas fiscales nocivas.

Si el G20 no pone fin a esta competencia a la baja, podríamos encontrarnos en un escenario en el que las grandes multinacionales declaren sus beneficios reales en cada país, pero acaben tributando muy poco por ellos de todos modos. Teniendo en cuenta las enormes pérdidas en que incurren países de todo el mundo, resulta alarmante que el G20 parezca estar bastante satisfecho con la agenda actual. Los Gobiernos y la ciudadanía de los países del G20 deben despertar, enfrentarse a la realidad y adoptar nuevas medidas de forma inmediata.

## CUÁLES DEBEN SER LOS PRÓXIMOS PASOS DEL G20

Las actuales soluciones presentadas por la OCDE han de ser vistas como un primer paso, pero claramente no son suficientes. Por lo tanto, Tax Justice Network, la Alianza Global por la Justicia Fiscal (GATJ), la Internacional de Servicios Públicos (PSI) y Oxfam instan a los Gobiernos del G20 a que se comprometan con una segunda generación de reformas fiscales que logren acabar con las prácticas fiscales nocivas de las empresas, de modo que todos los países salgan beneficiados:

- Los Gobiernos del G20 deben continuar con los avances realizados hasta el momento y apoyar firmemente una segunda ronda de reformas fiscales sobre los beneficios empresariales que aún siguen pendientes o que no han sido tratadas de manera adecuada. Esto incluye una estrategia más eficaz para luchar contra los paraísos fiscales y los regímenes fiscales nocivos como los regímenes no preferenciales, y medidas para acabar con la carrera a la baja en el impuesto de sociedades. Esta vez, el proceso debe contar con la participación en pie de igualdad de todos países en desarrollo, desde el primer momento. En última instancia, para que la cooperación internacional sea real y efectiva, será necesario impulsar la creación de un organismo fiscal mundial bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la única institución representativa con legitimidad a nivel mundial;
- A pesar de las grandes deficiencias del paquete BEPS acordado por la OCDE, pedimos a los Gobiernos del G20 que pongan en marcha dichas medidas con el objetivo de que se produzca un cambio real en aquellos ámbitos en los que se han producido avances. A su vez, instamos a los miembros del G20 a que, de forma individual, impongan a todas las grandes empresas la obligación de presentar informes públicos desglosados por país.

# NOTAS

A menos que se indique lo contrario, todos los sitios web se consultaron por última vez en octubre de 2015.

- 1 Alex Cobham y Petr Janský, noviembre de 2015, "Measuring misalignment: The location of US multinationals' economic activity versus the location of their profits", *ICTD Working Paper*, Brighton: International Centre for Tax and Development. <http://www.taxjustice.net/scaleBEPS/>
- 2 Esto es a largo plazo, teniendo en cuenta que la pérdida de ingresos fiscales para los países de la OCDE representa aproximadamente el 1% de su PIB, mientras que para los países en desarrollo representa el 1,30%. Esta diferencia probablemente sea mucho mayor como porcentaje de los ingresos totales, ya que los ingresos fiscales representan, en promedio, el 35% del PIB en países de la OCDE, mientras que en países en desarrollo este porcentaje se sitúa en torno al 15%. Consultar E. Crivelli, R. De Moij and M. Keen (2015). IMF Working Paper: Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>
- 3 C20 (2015), "Turkey, Tax Justice Policy Paper", 2 de septiembre de 2015 C20 (2015), <http://www.c20turkey.org/uploads/C20PolicyPaperOnInternational%20Taxation.pdf>
- 4 Informe de TJN (2015), ver nota 1.
- 5 Reuters, "Big US firms hold \$1.2 trillion overseas to avoid taxes", 6 de octubre de 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/06/us-usa-tax-offshore-idUSKCN0S008U20151006>
- 6 Los principales resultados del estudio se basan en la fórmula de reparto de los beneficios consolidados propuesta para establecer una base imponible común consolidada del impuesto de sociedades en la UE: 1/3 activos materiales, 1/3 ventas, 1/6 empleados y 1/6 salarios. De este modo los resultados no dependen en exceso de un único indicador. Consultar Comisión Europea, Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a una base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades (CCCTB), COM(2011) 121/4, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/com\\_2011\\_121\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_2011_121_en.pdf)
- 7 En el caso de los Países Bajos, y en menor medida de Luxemburgo, las cifras también reflejan que muchas multinacionales estadounidenses tienen sociedades holding intermedias registradas allí. Utilizan dichas sociedades holding como trampolín para inversiones extranjeras en otros países. Los dividendos obtenidos por las sociedades holding se incluyen en los beneficios brutos. Habitualmente, dichos dividendos van a cuenta de ingresos que ya han tributado en el otro país, en el que se produce la inversión final. Por lo tanto, habría resultado útil distinguir entre los ingresos por dividendos (de las sociedades holding) y otros beneficios brutos (derivados de la actividad económica real más la transferencia de beneficios). No obstante, los datos no lo permiten. La base de datos incorpora un parámetro para medir los beneficios derivados de la producción actual, llamada rendimiento de los beneficios, que excluye los ingresos de las sociedades holding. Sin embargo, es probable que este parámetro excluya también otros tipos de ingresos generados en el extranjero. Por ejemplo en 2012, el rendimiento de los beneficios en Luxemburgo era inferior a 5.000 millones de dólares, una cifra que parece demasiado baja como para incluir la totalidad de los ingresos por intereses y cánones de las multinacionales estadounidenses declarados en Luxemburgo.
- 8 "Ireland to phase out "Double Irish" tax breaks used by tech giants", [http://www.nytimes.com/2014/10/15/business/international/ireland-to-phase-out-tax-advantage-used-by-technology-firms.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/10/15/business/international/ireland-to-phase-out-tax-advantage-used-by-technology-firms.html?_r=0)
- 9 La principal conclusión es que la inversión y el comercio entre Irlanda y los países en desarrollo son bastante reducidos. Parece que por ejemplo los sistemas del "doble irlandés" se traducen en pérdidas de ingresos principalmente en países grandes y ricos. <http://francisweyzig.com/2015/10/14/spillover-analysis-of-irish-tax-policy/>
- 10 "New loophole to replace the "Double Irish" tax strategy", *Independent*, 9 de noviembre de 2014., <http://www.independent.ie/business/irish/new-loophole-to-replace-the-double-irish-tax-strategy-30728951.html>
- 11 Estas entidades no tributan en los Países Bajos porque normalmente los ingresos de este tipo de entidades se gravan a nivel de los propietarios (los socios). No obstante, los propietarios son empresas matrices con sede en los Estados Unidos, y los Estados Unidos tampoco grava estos ingresos a causa de conocidos vacíos legales en la legislación fiscal estadounidense.
- 12 "La Comisión decide que las ventajas fiscales selectivas de Fiat en Luxemburgo y de Starbucks en los Países Bajos son ilegales con arreglo a las normas de la UE sobre ayudas estatales". Comunicado de prensa de la Comisión Europea, Bruselas, 21 de octubre de 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5880\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_en.htm)
- 13 "Multinationals kiezen massaal voor Belgische route" ["Las multinacionales optan masivamente por la ruta belga"], *De Tijd*, 1 de febrero de 2013, [http://www.tijd.be/nieuws/politiek\\_economie\\_belgie/Multinationals\\_kiezen\\_massaal\\_voor\\_Belgische\\_route.9298474-3136.art](http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Multinationals_kiezen_massaal_voor_Belgische_route.9298474-3136.art)
- 14 Consultar por ejemplo Citizens for Tax Justice (2014). American Corporations Tell IRS the Majority of Their Offshore Profits Are in 12 Tax Havens. <http://ctj.org/pdf/corporateoffshoreprofitsirs.pdf>; F. Weyzig (2013). Tax treaty shopping: Structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 20(6), 910-937, <http://francisweyzig.files.wordpress.com/2013/05/weyzig-tax-treaty-shopping-20120810.pdf>.
- 15 M. Martin y R. Watts (2013) "Putting Progress at Risk? MDG spending in developing countries",

Development Finance International y Oxfam, pág. 28, <http://oxf.am/Upm>

- 16 K. Xu et al. (2007) "Protecting Households From Catastrophic Health Spending", Health Affairs, 26[4]: 972–83.
- 17 Si se aplican los tipos impositivos efectivos medios aplicados a las multinacionales estadounidenses a la pérdida de beneficios estimada en cada país, la pérdida total de ingresos fiscales del conjunto en los países que la sufren asciende a entre 100.000 y 150.000 millones de dólares.
- 18 Los datos de Turquía y Arabia Saudí son incompletos. Un análisis realizado con un indicador alternativo para medir los beneficios señala que también hay pérdida de beneficios en el caso de Turquía, pero no en el de Arabia Saudí.
- 19 OCDE (2013). Plan de Acción frente a la erosión de las bases fiscales y el traslado de beneficios. [www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf](http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf)
- 20 <https://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/2015/10/05/overall-evaluation/>
- 21 <http://www.oecd.org/ctp/beps-2014-deliverables-information-brief.pdf>

Países G20 pero no OCDE que han formado parte del proceso (8 países): India, China, Indonesia, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Arabia Saudí, Rusia más Letonia y Colombia (10 en total).

Otros países en desarrollo que no son miembros de la OCDE (14 países): Albania, Azerbaiyán, Bangladesh, Croacia, Georgia, Jamaica, Kenia, Marruecos, Nigeria, Perú, Filipinas, Senegal, Túnez y Vietnam.
- 22 Estos compromisos fueron realizados por los Gobiernos e instituciones firmantes de la Iniciativa Fiscal de Adis Abeba [http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative\\_Declaration.pdf](http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf). Aunque acogemos con satisfacción los esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo a fortalecer sus administraciones siempre que éstos sean demandados, en ningún caso deben restar energía a las iniciativas para impulsar un organismo fiscal global.

© Tax Justice Network y Oxfam Internacional, noviembre de 2015

Este documento ha sido escrito por Francis Weyzig. Los editores agradecen la colaboración de Esmé Berkhout, Daniel Bertossa, Alex Cobham, Luke Gibson, Alison Holder y Teresa Marshall en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con e-mail [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con E-mail [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk)

El informe ha sido traducido al español por Cristina Álvarez Álvarez y revisado por Alberto Sanz Martins y Susana Ruiz.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Tax Justice Network, Global Alliance for Tax Justice, PSI y Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-980-5 en noviembre de 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK

