



---

# **Universidad de Valladolid**

## **Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**

### **Trabajo Fin de Grado**

**Doble Grado en Derecho y Administración y  
Dirección de Empresas**

## **Reforma de la fiscalidad de las empresas multinacionales: un análisis del Enfoque de Dos Pilares de la OCDE**

Presentado por:

***Patricia García Gallego***

Tutelado por:

***María José Prieto Jano***

*Valladolid, a 11 de julio de 2024*

## **RESUMEN**

Ante el contexto económico actual caracterizado por la creciente globalización y digitalización que ha desvirtuado los principios tradicionales del sistema fiscal internacional, el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS ha presentado una propuesta de Dos Pilares con la que pretende abordar la baja tributación de las grandes empresas multinacionales a nivel mundial. En el presente documento se realizará un análisis exhaustivo de este nuevo enfoque, adoptando una visión crítica al respecto y tratando de entender el posible impacto que este nuevo marco normativo puede llegar a tener en el mercado global, así como los posibles desafíos que pueden surgir en su implementación.

Palabras Clave: sistema fiscal internacional, empresas multinacionales, Dos Pilares, Marco Inclusivo de la OCDE/G20

## **ABSTRACT**

Given the current economic context characterised by increasing globalization and digitalisation, which has distorted the traditional principles of the international tax system, the OCDE/G20 Inclusive Framework on BEPS has presented a Two-Pillar solution to address the low taxation of large multinational enterprises worldwide. This document will provide an exhaustive analysis of this new approach, adopting a critical view of it and seeking to understand the potential impact that this new regulatory framework may have on the global market, as well as the possible challenges that may arise in its implementation.

Keywords: international tax system, multinational enterprises, Two Pillars, OECD/G20 Inclusive Framework

## **LISTADO DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

|              |  |
|--------------|--|
| <b>AEAT</b>  | Agencia Estatal de la Administración Tributaria  |
| <b>BEPS</b>  | Base Erosion and Profit Shifting, Erosión de la Base Tributaria Interna y Traslado de Beneficios |
| <b>CDI</b>   | Convenio de Doble Imposición   |
| <b>EP</b>    | Establecimiento Permanente   |
| <b>ETR</b>   | Effective Tax Rate   |
| <b>G20</b>   | Grupo de los Veinte  |
| <b>GLOBE</b> | Global Anti-Base Erosion   |
| <b>IIR</b>   | Income Inclusion Rule, Regla de Inclusión de Rentas  |
| <b>OCDE</b>  | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                                       |
| <b>QDMTT</b> | Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, Impuesto Complementario Nacional Cualificado              |
| <b>EMN</b>   | Empresa Multinacional  |
| <b>STTR</b>  | Subject To Tax Rule, Cláusula de Sujeción al Impuesto  |
| <b>UE</b>    | Unión Europea  |
| <b>UTPR</b>  | Undertax Profits Rule, Regla de Beneficios Insuficientemente Gravados                            |

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 5  |
| 1.1. Justificación de la elección del tema y su importancia .....  | 5  |
| 1.2. Objetivos del estudio.....  | 5  |
| 1.3. Estructura del trabajo y metodología utilizada .....  | 6  |
| 2. CONSIDERACIONES GENERALES Y MARCO TEÓRICO.....  | 8  |
| 3. ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN FISCAL DE LAS MULTINACIONALES .....  | 9  |
| 3.1. Establecimiento Permanente (EP).....  | 10 |
| 3.2. Precios de Transferencia .....  | 11 |
| 4. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y ENFOQUES PREVIOS PARA ABORDAR LA<br>PROBLEMÁTICA DE LA BAJA TRIBUTACIÓN DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES.....         | 12 |
| 5. ACTUAL REFORMA FISCAL GLOBAL BASADA EN LA PROPUESTA DE DOS PILARES. 15  |    |
| 5.1. El Enfoque de Dos Pilares del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS. 16   |    |
| 5.1.1. Pilar 1 .....   | 17 |
| 5.1.2. Pilar 2 .....   | 19 |
| 5.1.2.1. Reglas GloBE (Normas Modelo del Pilar Dos aprobadas el 14 de<br>diciembre de 2021 por el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS) ..... | 21 |
| 5.1.2.2. CLÁUSULA DE SUJECCIÓN AL IMPUESTO (STTR: <i>Subject To Tax Rule</i> ) ..  | 23 |
| 5.2. Unión Europea .....   | 24 |
| 6. PREVISIÓN DEL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RECIENTE NORMATIVA<br>EN DIFERENTES JURISDICCIONES .....                                       | 25 |
| 6.1 OCDE.....  | 26 |
| 6.2. PAÍSES EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS EMERGENTES .....   | 28 |
| 6.3. PAÍSES DESARROLLADOS .....  | 30 |
| 7. APLICACIÓN EN EL ÁMBITO ESPAÑOL.....  | 30 |
| 8. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DERIVADOS DE LA REFORMA FISCAL .....   | 32 |
| 9. PERSPECTIVAS FUTURAS .....  | 34 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 10. | CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL..... | 35 |
| 11. | BIBLIOGRAFÍA .....                      | 38 |

## ÍNDICE DE FIGURAS Y GRÁFICOS

|                     |  |           |
|---------------------|--|-----------|
| <b>Figura 5.1:</b>  | <i>Proceso para el cálculo de las Reglas GloBE .....</i>   | <i>22</i> |
| <b>Gráfico 6.1:</b> | <i>Comparativa de las tasas corporativas legales y efectivas en el ámbito de la OCDE en 2022 .....</i>   | <i>27</i> |
| <b>Gráfico 6.2:</b> | <i>Porcentaje de ingresos tributarios procedentes de la imposición corporativa respecto del total de los ingresos tributarios de la jurisdicción en el ámbito de la OCDE en 2020 .....</i> | <i>28</i> |
| <b>Figura 7.1:</b>  | <i>Situación de las empresas multinacionales con matriz en España según los datos incluidos en el Informe País por País realizado por la AEAT en el año 2021.....</i>                      | <i>32</i> |

## **1. INTRODUCCIÓN**

A lo largo de este trabajo se va a hacer un análisis de la propuesta de Dos Pilares de la OCDE/G20 sobre BEPS para hacer frente a los desafíos derivados de la globalización y creciente digitalización de la economía. En ella se contemplan una serie de medidas pensadas para reducir la baja o nula tributación de las grandes corporaciones multinacionales, cuyo contenido e implicaciones a nivel global se van a estudiar.

### **1.1. Justificación de la elección del tema y su importancia**

La motivación para investigar acerca de este tema reside en mi particular interés por el ámbito de la fiscalidad internacional, sobre el cual apenas se incide a lo largo del Grado en Administración y Dirección de Empresas y que considero como un complemento a la asignatura de Régimen Fiscal. Dentro de esta materia tan extensa, decidí centrarme en el Enfoque de Dos Pilares y tratar de entender cómo funcionaba, especialmente todo lo relativo a la tributación mínima global, por ser un tema mediático que está a la orden del día en cualquier informativo. Asimismo, tanto su novedad como su complejidad han supuesto para mí un reto, unido a la poca información que se tiene actualmente sobre sus posibles implicaciones en el mercado global.

### **1.2. Objetivos del estudio**

El fin último de este Trabajo de Fin de Grado es entender la importancia y pertinencia de esta reforma fiscal a nivel internacional derivada de la propuesta de Dos Pilares del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS, cuyo objetivo principal es poner solución a la baja o nula tributación a nivel global de los grandes grupos multinacionales a causa de la digitalización y la globalización que se viene dando en los últimos años, así como adoptar un enfoque crítico sobre ella y sus posibles implicaciones.

Igualmente, a lo largo del desarrollo del trabajo se han planteado otros objetivos más específicos que se enumeran a continuación:

- ✓ Conocer las estrategias de planificación fiscal de las multinacionales que se intentan desvirtuar con la reforma fiscal, desarrollando las ideas principales alrededor del tratamiento que tradicionalmente se ha dado a los conceptos de establecimiento permanente y precios de transferencia y por qué ya no se corresponden con la realidad económica actual.

- ✓ Poner en contexto la nueva regulación enumerando los trabajos y esfuerzos que se han realizado por parte de los principales organismos internacionales desde principios del Siglo XXI para luchar contra el fenómeno BEPS.
- ✓ Entender la compleja estructura que sigue el “Enfoque de los Dos Pilares” y explicarla de manera que el lector capte los principales puntos de esta.
- ✓ Prever el posible impacto del Segundo Pilar en los países de la OCDE y sustentar la afirmación de que los países en desarrollo o economías emergentes son los que más cambios van a sufrir en sus mercados a raíz de este nuevo marco fiscal en comparación con los más desarrollados, que previsiblemente saldrán más beneficiados.
- ✓ Comprender los desafíos y las oportunidades que supone poner en marcha esta iniciativa, especialmente para las multinacionales y grandes grupos afectadas por ello y para las administraciones tributarias que deban controlar su implementación y cumplimiento, al igual que los posibles futuros avances para que su efectividad aumente en la lucha contra el fraude fiscal.

### **1.3. Estructura del trabajo y metodología utilizada**

Se comenzará la exposición del tema realizando una visión general de este y definiendo los conceptos que acompañarán al desarrollo posterior de la materia, sin los cuales no se podría comprender de manera adecuada el resto. Antes de abordar los antecedentes de la reforma, se tratará de dar unas pautas sobre las principales estrategias que las multinacionales utilizan para minimizar su carga fiscal, con la intención de poder comprender más adelante su relación con las nuevas medidas acordadas. A continuación, se hará un breve repaso por los trabajos realizados tanto por la OCDE y el G-20 como posteriormente por el Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS para adaptar el sistema fiscal global a los nuevos retos de la economía de manera coordinada y tratar de reformular algunos de los conceptos clásicos de fiscalidad internacional que se habían quedado desfasados.

De esta manera, se contextualizará la necesidad de la Propuesta de Dos Pilares de la OCDE aprobada en el año 2021, cuya exposición será la parte más extensa de este trabajo. Se desarrollarán por separado los Pilares 1 y 2, exponiendo algunos casos prácticos para facilitar su comprensión, así como los efectos que se prevé que van a tener

en la economía según la OCDE. Asimismo, se enumerarán las Reglas GloBE, proporcionando una explicación detallada del contenido de cada una de ellas resaltando su interrelación y orden de aplicación. Este apartado finalizará con la mención de la Directiva de la Unión Europea que ya ha traspuesto el Segundo Pilar, relativo a la tributación mínima global, que se acompañará de un ejemplo práctico de la aplicación de esta a un país comunitario concreto.

Se seguirá con un apartado más empírico, en el que se realizará un análisis comparativo del impacto que puede tener el nuevo marco normativo en los diferentes países de la OCDE así como en los países en desarrollo o economías emergentes y los más desarrollados. Por último, habrá un punto exclusivamente dedicado a España, en el que se explica el estado de implementación del Segundo Pilar en así como de la incidencia que va a tener en nuestro país respecto a la normativa ya existente. Asimismo, se hará una previsión del número de multinacionales a las que podría afectar el Impuesto Mínimo Global, por estar ubicada en territorio español su entidad matriz y tributar actualmente de manera efectiva por debajo del tipo mínimo del 15%.

No menos importante es el penúltimo punto del trabajo, en el que se reflejarán las luces y sombras que supone este gran cambio en el plano fiscal internacional, aludiendo tanto a los desafíos que pueden surgir para contribuyentes y administraciones tributarias a causa de la complejidad que rodea el nuevo marco respecto a su contenido y a los cálculos necesarios para su ejecución, como a las oportunidades que pueden aparecer. Por último, se formularán las principales conclusiones extraídas del estudio del tema, combinándolas con una visión personal sobre ello.

Respecto a la metodología utilizada, si bien la mayor parte del proyecto es de corte descriptivo como acabamos de ver, también se han manejado bases de datos para obtener un sustento empírico de las diferentes afirmaciones que se han plasmado a lo largo del documento. La mayor parte de la revisión bibliográfica se ha centrado en la lectura de documentos académicos y publicaciones en revistas especializadas, ya que, al ser un tema tan reciente, el desarrollo de este en manuales es más bien limitado. Un peso muy importante a lo largo del análisis han tenido las publicaciones de la OCDE, por ser las más veraces y las fuentes primarias del estudio al respecto. Para el análisis de datos se han tomado siempre los más actualizados, con la intención de obtener un fiel

reflejo de la realidad actual. Es conveniente señalar que si bien las fuentes de los datos son fidedignas por provenir de organismos oficiales como son la OCDE o la AEAT, las conclusiones sacadas a partir de estos no se pueden considerar completas, puesto que incluso desde estas mismas entidades se ha avisado que por la novedad del asunto y la incertidumbre que existe en su implementación, no es posible saber a ciencia cierta sus efectos futuros. Por tanto, se ha tratado de relacionar los datos disponibles con el estudio para así sustentar la argumentación.

## **2. CONSIDERACIONES GENERALES Y MARCO TEÓRICO**

Las empresas multinacionales, definidas por la OCDE como *“aquellas sociedades que forman parte de un grupo multinacional, siendo este un grupo de empresas asociadas con establecimientos empresariales en dos o más países”* (OCDE, 2018, pág. 13), han cobrado una gran relevancia a raíz de la transformación de la economía derivada de la globalización y digitalización, planteando este cambio desafíos en todos los ámbitos, pero especialmente en el de la fiscalidad internacional. Estos grandes grupos han sabido aprovechar las oportunidades derivadas de estos fenómenos para trasladar los beneficios obtenidos a jurisdicciones cuyas tasas impositivas efectivas eran muy bajas o incluso nulas o que cuentan con otro tipo de ventajas fiscales, debido a los amplios recursos que poseen para desarrollar su planificación fiscal, que en ocasiones puede ser calificada como agresiva. Para definir el término de *“Planificación Fiscal Agresiva”* tomaremos el concepto propuesto por la Recomendación de la Comisión, de 6 de diciembre de 2012, sobre la planificación fiscal agresiva, consistiendo esta en *“aprovechar los aspectos técnicos de un sistema fiscal o las discordancias entre dos o más sistemas fiscales con el fin de reducir la deuda tributaria, y puede adoptar diversas formas. Entre sus consecuencias, cabe señalar las deducciones dobles (por ejemplo, se deduce la misma pérdida tanto en el Estado de origen como en el de residencia) y la doble no imposición (por ejemplo, la renta que no se grava en el Estado de origen está exenta en el Estado de residencia)”*. Para ser conscientes de la magnitud de este problema, es conveniente hacer alusión a la estimación de la OCDE por la que afirma que estas prácticas relativas a la evasión fiscal de las empresas multinacionales cuestan a los países entre 100.000 y 240.000 millones de dólares en ingresos perdidos anualmente, lo que

equivale al 4-10% de los ingresos globales por impuestos a las ganancias corporativas (OECD/G20, 2024)

En este contexto surge el concepto de BEPS, abreviatura de Base Erosión and Profit Shifting, es el término utilizado para nombrar el fenómeno de la erosión de la base tributaria interna y el traslado de ganancias, realizado por las empresas multinacionales para disminuir su tributación explotando las lagunas existentes en el marco fiscal internacional, y que va a estar muy presente en la investigación. Cabe precisar que son los países en desarrollo los más afectados por este problema, ya que el impuesto sobre la renta corporativa tiene en estos un mayor peso dentro de su sistema tributario<sup>1</sup>. Para hacer frente a esta circunstancia, surgió el Global Anti-Base Erosión, a partir de aquí GloBE, que es la denominación de un enfoque a nivel global liderado por la OCDE en sus inicios y actualmente por el Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS, que trata de abordar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Se lleva trabajando en ello desde hace más de dos décadas para conseguir mejorar la estructura fiscal internacional de manera que las grandes corporaciones no puedan eludir impuestos a través de estos mecanismos. Tanto la descripción de las estrategias que han utilizado las grandes corporaciones en su planificación fiscal para disminuir su carga fiscal como la explicación que se dará en los siguientes puntos acerca de cómo ha evolucionado este fenómeno BEPS servirán para entender y justificar la necesidad de adoptar medidas cada vez más ambiciosas para regular la fiscalidad de las multinacionales, como es el Enfoque de Dos Pilares que vamos a analizar en profundidad a lo largo de este trabajo.

### **3. ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN FISCAL DE LAS MULTINACIONALES**

Existe una gran multitud de estrategias que las empresas multinacionales utilizan para minimizar su carga fiscal, pero únicamente nos centraremos en aquellas que afectan al objeto de estudio, la reforma de los Dos Pilares de la OCDE, y que tienen relación con el contexto de digitalización de la economía en el que nos encontramos en la actualidad,

---

<sup>1</sup> Para ver una comparativa de la estructura impositiva entre diferentes jurisdicciones (África, América Latina y Caribe, OCDE) (OCDE, 2023, pág. 7) consultar: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.pdf>

el cual ha facilitado aún más si cabe la planificación fiscal agresiva de estas grandes corporaciones. Para ello, se utilizarán como base los trabajos realizados por (European Commission et al., 2020, págs. 16-20), (Rodado, 2020) y (Ferrer (Directora) et al., 2019).

### **3.1. Establecimiento Permanente (EP)**

En primer lugar, hablaremos del Establecimiento Permanente (EP). Se trata de una de las bases de la planificación fiscal utilizada por las empresas durante las últimas décadas, ya que es el mecanismo para determinar si los beneficios obtenidos en una jurisdicción (Estado de fuente) por una entidad que tiene su establecimiento permanente en otro país (Estado de residencia), tributan en uno o en otro, y en último término, para evitar la doble imposición. En caso de aplicar la regla del establecimiento permanente, si en el Estado de la fuente no hubiese tal EP, sería el Estado de residencia el que tendría los derechos de imposición sobre esas ganancias. En caso contrario, si existiese EP en el Estado de la fuente, los beneficios obtenidos en ese lugar tributarían allí también (Ferrer (Directora) et al., 2019, pág. 187). Es decir, ha constituido el nexo de tributación de las rentas obtenidas por las empresas en las jurisdicciones diferentes a aquella en que la matriz tuviese su sede o residencia fiscal. La mayor parte de Convenios de Doble Imposición determinan la atribución de los beneficios por este concepto, de manera que los beneficios empresariales se someterán a la tributación del país en el que cuenten con establecimiento permanente (Rodado, 2020, pág. 74).

Si bien en la doctrina tributaria internacional no existe consenso en la definición de este término, ya que ha evolucionado a lo largo de los años debido a los grandes cambios económicos derivados de la globalización, la OCDE estableció una interpretación de este en Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio (OCDE, 2019), dejando atrás la necesidad de que las actividades de la empresa en este deban ser productivas, refiriéndose en su artículo 5 al Establecimiento Permanente como *“lugar fijo de negocios mediante el cual una empresa realiza toda o parte de su actividad”*. Se puede extraer que se requiere para su existencia un lugar de negocios -local, instalación o medios materiales-, fijo – considerando como tal que esté establecido en un lugar determinado y que presente cierto grado de permanencia y vinculación con este – y que este lugar sirva a la empresa para la realización de sus actividades.

Teniendo claro el concepto, llega el momento de relacionarlo con la manera en que es utilizado para disminuir la imposición por las grandes empresas multinacionales. La pérdida de eficacia de esta clásica práctica de planificación fiscal comenzó con el desarrollo de la economía digital y el surgimiento de nuevos modelos de negocio en los que no se necesita la presencia física de la empresa para operar en un territorio, pudiendo estas realizar actividades económicas en este sin disponer en las mismas una presencia material bastante como para determinar la presencia de un establecimiento permanente. Fue a partir de este momento cuando se puso de relieve la incapacidad de la normativa fiscal internacional para asignar correctamente los derechos de imposición entre las jurisdicciones (Sanz, 2021, pág. 19). Frente a esta situación se tomaron en el año 2015 una serie de medidas incluidas en las 15 Acciones BEPS establecidas en el marco del Proyecto BEPS de la OCDE y el G20: la Acción 1 introdujo el concepto del “EP digital”, la Acción 7 trató de eliminar las planificaciones fiscales que tienen como fin la exclusión fraudulenta del estatus de establecimiento permanente, mientras que la Acción 15 pretendía elaborar un Instrumento Multilateral para modificar los Convenios Bilaterales existentes de manera armonizada, incluyendo las medidas para evitar la elusión del estatus del establecimiento permanente (Pedrosa, 2019, pág. 65). La implementación de estas medidas no obtuvo los resultados esperados, y la OCDE/G20 decidió seguir trabajando sobre ello, cristalizando finalmente en los Pilares 1 y 2 que se explicarán más adelante.

### **3.2. Precios de Transferencia**

El otro gran ámbito sobre el que se quiere mejorar el control fiscal internacional, en este caso mediante la implantación del Pilar 2, es el fraude fiscal a través de los Precios de Transferencia o Transfer Pricing, definido por la OCDE como “los precios a los que una empresa transmite bienes materiales y activos intangibles, o presta servicios, a empresas asociadas”, considerando asociadas aquellas en las que una participa directa o indirectamente en el capital, dirección o control de la otra (OCDE, 2018, pág. 19). Las entidades que operan en multitud de jurisdicciones tratan de utilizar este mecanismo y destinan muchos recursos a establecer estrategias para trasladar las ganancias obtenidas por las ventas en el país donde radica su sede a otro con un régimen fiscal más favorable, donde la tributación es menor o incluso nula, obteniendo así un ahorro fiscal. Todo ello

a mediante la imputación de precios a sociedades del mismo grupo residentes en estos últimos, que en muchos casos son paraísos fiscales. Los efectos de las nuevas normas consistirán en la reducción, aunque no eliminación, de los incentivos para que las empresas multinacionales trasladen los beneficios a jurisdicciones de baja tributación, dado que todos los beneficios estarán ahora sujetos a una tasa impositiva mínima del 15% independientemente del lugar en el que estos tributen.

Es necesario tener una idea clara de cómo estos mecanismos configuran el modelo clásico de fiscalidad internacional para entender las medidas tomadas a lo largo de los últimos años por algunos organismos internacionales en la lucha contra el fenómeno BEPS, que veremos en los próximos apartados.

#### **4. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y ENFOQUES PREVIOS PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA DE LA BAJA TRIBUTACIÓN DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES**

Para entender la importancia que se le ha dado por parte de la comunidad internacional a la evasión y elusión de impuestos, es inevitable volver a destacar la creciente digitalización de la economía, acompañada de la globalización que se ha llevado a cabo en los últimos tiempos, que ha desvirtuado los conceptos que sostenían el sistema tributario internacional, el cual se ha quedado obsoleto. Estos factores han provocado que las decisiones en el ámbito fiscal sean mucho más relevantes de lo que eran antes, ya que las grandes multinacionales aprovechan cada atisbo de laguna legal para reducir notablemente su carga impositiva, a través de mecanismos como los que se acaban de mencionar en el apartado anterior mediante los cuales deslocalizan el capital y las inversiones, deciden dónde es más beneficioso llevar a cabo su actividad económica, y el lugar donde asignan los beneficios que obtienen (Calderón, 2022, pág. 3)

Los gobiernos comenzaron a ser conscientes de que la economía y los instrumentos en manos de estas grandes corporaciones se adaptan de manera mucho más rápida al dinamismo de los mercados y de que esto, unido a la diversidad de regímenes tributarios que existen en todo el mundo, hace que sea muy difícil controlarlas de manera unilateral, siendo cada vez más insostenible la pérdida de ingresos tributarios a causa de estas prácticas. Es por ello por lo que desde la década de los 90 del siglo pasado muchos países

han decidido trabajar unidos, dándose cuenta de que, si hacían el esfuerzo de acordar medidas multilaterales y de manera coordinada, la efectividad a largo plazo sería mucho mayor. Durante este proceso los organismos internacionales han tratado de elaborar una serie de medidas, recomendaciones, estándares y enfoques comunes con la intención de regular de manera armonizada el sistema fiscal internacional y aumentar su estabilidad.

Se deben distinguir dos fases en el proceso, el proyecto BEPS 1.0 (2013 - 2015), llevado a cabo por la OCDE y el G-20, y el actual BEPS 2.0 (desde 2016), desarrollado por el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 para BEPS. La OCDE, junto con el G-20, ha liderado los esfuerzos a nivel internacional en este ámbito y tras una serie de trabajos realizados en la década de los 2000, fue después de la crisis del 2008 cuando comenzaron a implantarse medidas más específicas para evitar la evasión y el fraude fiscal de las empresas. El primer aspecto que se reguló fue el intercambio de información bancaria, dejando atrás el secreto bancario que hacía muy sencillo desplazar los beneficios a otras jurisdicciones y estableciendo estándares internacionales de transparencia. Para ello se creó el denominado Foro Global de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales<sup>2</sup>.

Más tarde, en el año 2013 se presentó el Proyecto BEPS, con el fin de abordar el traslado de beneficios entre jurisdicciones hacia las de menor tributación y la correspondiente erosión de las bases imponibles, así como evitar la doble no imposición. En ese mismo año se adoptó un Plan de Acción BEPS consistente en un Paquete de 15 acciones que tratan de identificar los grandes problemas de la fiscalidad internacional moderna y proponen una serie de medidas concretas para ayudar a los países a hacer frente al proyecto BEPS (OCDE, 2016, pág. 5)<sup>3</sup>. Tras dos años de trabajo constante, este Proyecto BEPS culminó con la publicación en octubre del 2015 de los Informes Finales sobre las 15 acciones, en los que se proporcionó directrices a seguir y recomendaciones para la correcta implementación de la reforma del sistema fiscal internacional. Es preciso

---

<sup>2</sup> Para saber más, visitar: <https://www.oecd.org/en/topics/tax-transparency-and-international-co-operation.html>

<sup>3</sup> Para saber más: (OCDE, Proyecto BEPS - Nota explicativa: Informes Finales 2015, 2016) <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264263567-es.pdf?expires=1720135723&id=id&accname=guest&checksum=290ED8132DD3B4D9B5E6E135D9C7B832>

dedicar unas líneas a uno de los instrumentos que surgieron a raíz de la Acción 13, el Informe País por País (Country-by-Country Report), por ser una fuente muy importante de datos sobre tributación corporativa para cualquier administración tributaria, mediante los cuales se facilita el control de los precios de transferencia y el riesgo de BEPS. Esta obligación se promovió por parte de la OCDE y se estableció y se firmó finalmente el día 27 de enero de 2016 en el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Información “País por País”, y comprende el deber de las entidades que cumplan una serie de requisitos de suministrar información fiscal, de manera que se obtienen los beneficios obtenidos por país, los impuestos sobre beneficios pagados y la actividad económica entre las jurisdicciones fiscales en las que operan<sup>4</sup>.

Posteriormente, en el año 2016 se produjo la creación del Marco Inclusivo del OCDE/G20 sobre BEPS, debido al gran interés que mostraron los países en vías de desarrollo en el Proyecto BEPS desarrollado por estos dos organismos internacionales. Fue por ello que se decidió abrir este foro internacional a otras jurisdicciones, las cuales pueden formalizar su compromiso de adoptar y aplicar los estándares acordados (OCDE, 2016, pág. 13). En el momento de su creación únicamente contaba con 82 participantes, pero en julio del 2024 ya son 147 países los que son miembros<sup>5</sup>. Sus objetivos consisten en abordar la elusión fiscal, mejorar la coherencia y estandarizar las normas tributarias internacionales y garantizar un entorno fiscal más transparente, así como dotar a los gobiernos de herramientas para garantizar que las ganancias se graven donde se produce la actividad económica y la creación de valor. Todo ello asegurando que todos sus miembros participen en igualdad de condiciones, permitiendo de esta manera a países menos desarrollados participar en las negociaciones, consiguiendo que las soluciones que allí se planteen sean beneficiosas para todos ellos y se adapten a la diversidad de intereses que pueda darse.

Si bien el Proyecto BEPS 1.0. modernizó el sistema fiscal internacional y disminuyó los casos de doble no imposición además de limitar algunas de las prácticas de planificación fiscal agresiva, pronto se reveló la insuficiencia de estas medidas para hacer frente a la

---

<sup>4</sup> Información más detallada en: <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action13/>

<sup>5</sup> Lista de jurisdicciones pertenecientes al Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS: <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html>

economía digitalizada y globalizada. Por ello se propuso un Proyecto BEPS 2.0, mucho más ambicioso que el anterior y que se centraría en restringir la transferencia de beneficios a países de baja o nula tributación y en limitar la competencia fiscal perjudicial (Calderón, 2022, págs. 12-13). En el año 2018 se presentó el informe provisional sobre los “Desafíos fiscales derivados de la digitalización:”<sup>6</sup>, que fue el precedente de la propuesta de Dos Pilares en la que se trabajaría durante los siguientes años, presentando finalmente en octubre de 2021 la “Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía”, documento que sienta las bases de lo que será este nuevo marco de fiscalidad internacional, y que han suscrito la práctica totalidad de los países miembros del Marco Inclusivo, representando en su conjunto más del 90% del PIB mundial (OCDE, 2021, pág. 3), dándonos este dato una idea de la trascendencia de estas nuevas normas a nivel global. El objetivo del nuevo enfoque que se va a detallar a continuación se centra en evitar que estas grandes empresas puedan beneficiarse de las normas que han regido el panorama fiscal internacional durante los últimos años para eludir el pago de impuestos, proponiendo un nuevo marco normativo que pretende reformular el tratamiento de la fiscalidad internacional.

## **5. ACTUAL REFORMA FISCAL GLOBAL BASADA EN LA PROPUESTA DE DOS PILARES**

Como se acaba de mencionar, a lo largo de este apartado se va a profundizar en el Enfoque de Dos Pilares adoptado por el Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS en 2021. Se tratará de explicar los principales puntos de la normativa con el fin de tener una idea global, teniendo en cuenta su gran complejidad, que es uno de los principales obstáculos de esta iniciativa y que ha llevado a la necesidad de publicación de un gran número de directrices, ejemplos y guías para su aplicación.

Para la explicación de ambos Pilares se seguirá la misma estructura: para comenzar, se desarrollará la medida que se pretende implementar y los requisitos para que una entidad quede sujeta a su cumplimiento. Seguidamente, se planteará el problema que

---

<sup>6</sup> OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264293083-en>.

pretende resolver, finalizando con los resultados esperados por la OCDE según lo previsto en el documento “Enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía”, publicado en octubre de 2021. Asimismo, se pondrán ejemplos simplificados de la aplicación de ambos, que ayudarán a la comprensión del lector. Cabe especificar que dentro del Pilar 2 se desarrollarán las Reglas GloBE, que tratan de servir de modelo a los países que las adopten para implementar de manera coordinada el Impuesto Mínimo Global.

Por último, se hará referencia al trabajo realizado por la Unión Europea, dado el liderazgo que ha ejercido dentro del Marco Inclusivo en la lucha contra el fenómeno BEPS y la implementación de las nuevas normas y de manera más específica, la adopción de la tributación mínima global.

### **5.1. El Enfoque de Dos Pilares del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS**

Antes de entrar en los detalles de esta propuesta de Dos Pilares, debemos tener claro qué es y qué se busca con su desarrollo. Se trata de la iniciativa llevada a cabo por el Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS para abordar los desafíos fiscales que han surgido a raíz de la digitalización y globalización de la economía, que trata de poner solución a la evasión de impuestos de las grandes multinacionales, las cuales no siempre tributan por el Impuesto sobre Sociedades en el lugar en el que obtienen los beneficios.

Mientras que el Primer Pilar trata de garantizar que se distribuya de una manera más justa los beneficios y se redistribuyan los derechos de imposición entre los países respecto a las empresas multinacionales más grandes, protegiendo la base imponible de los mercados en los que se opera sin presencia física, con el Segundo Pilar se busca poner un límite a la competencia fiscal mediante el establecimiento de un impuesto mínimo global sobre sociedades del 15% (OCDE, 2021, pág. 4).

Respecto a la acogida a nivel mundial que ha tenido esta nueva propuesta, el último dato que proporciona la OCDE es a fecha de 28 de mayo de 2024, afirmando que la solución de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía ha sido aprobada a día de hoy por 142 miembros del Marco Inclusivo

OCDE/G20 sobre BEPS<sup>7</sup>, siendo los últimos países en incluirse Filipinas, Kuwait, Fiji y Moldavia (OCDE, 2024).

#### *5.1.1. Pilar 1*

El primero de los Dos Pilares trata de vincular el 25% de los beneficios residuales de las grandes multinacionales con el origen de sus ingresos por ventas, es decir, que una parte de los impuestos que pagan se atribuyan a las jurisdicciones donde despliegan su actividad y en donde se encuentran sus consumidores; en definitiva, el lugar donde obtienen sus ingresos, con independencia de que tengan o no presencia física en ellos.

Se compone de dos importes:

- El Importe A consiste en que el 25% de los beneficios residuales que obtengan las grandes multinacionales que cumplan los requisitos que se expondrán a continuación, entendiéndose como tal el margen de beneficios que exceda del 10% de las ventas totales del grupo, va a reasignarse a las jurisdicciones en las que efectivamente se encuentren sus clientes, en proporción a los ingresos generados en cada una de ellas.
- Respecto al Importe B, en el cual debido a su gran complejidad no se profundizará, trata de instaurar una aplicación simplificada y ágil de las obligaciones en materia de precios de transferencia, cuando concurren unas determinadas circunstancias, y está pensada para países de menor capacidad, los cuales se verían gravemente afectados por la elevada litigiosidad y carga administrativa que se derivan de la aplicación de la nueva normativa.

Respecto al ámbito de aplicación, estarán sujetas las grandes empresas multinacionales que cuenten con un volumen de facturación superior a 20.000 millones de euros y una rentabilidad superior al 10%, refiriéndose esta a los beneficios antes de impuestos. Se completa la delimitación con un criterio objetivo, que exige un significativo volumen de ingresos en el territorio en el que opera, por el cual se considera que una empresa multinacional tiene un vínculo o nexo fiscal con un país si proceden de este al menos un millón de euros. Cabe añadir que existe un caso especial pensado para los países en

---

<sup>7</sup> Lista actualizada de los Miembros del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

desarrollo que tengan un PIB inferior a 40.000 millones de euros, en los cuales se aplicará este Pilar 1 si la empresa obtiene en él ingresos de al menos 250.000 euros.

Seguidamente, para comprender la aplicación de este Importe A, se va a exponer un hipotético caso práctico muy sencillo, pero que facilita el entendimiento de los cálculos a llevar a cabo. Se plantea el supuesto de una empresa multinacional con un volumen de facturación de 200.000 millones de euros y un Beneficio Antes de Impuestos de 30.000 millones de euros, que son el 15% sobre las ventas. Partiendo de estos datos, se verifica que cumpliría los requisitos para estar sometida al Pilar 1, y por tanto hay que pasar a calcular el 10% de las ventas totales, que serían 20.000 millones, que restaríamos del total de los beneficios. De esta manera, obtenemos unos beneficios residuales de 10.000 millones de euros. Es a esta cantidad a la que se va a aplicar ese 25%, por lo que finalmente serán 2.500 millones de euros los que se reasignen a las jurisdicciones de mercado, que serán las que tengan el derecho a gravar esos beneficios según su tipo impositivo, siempre y cuando en su territorio el grupo multinacional obtenga, como mínimo, ingresos por valor de un millón de euros.

Mediante esta serie de normas, trata de redistribuir la potestad tributaria, ofreciendo a las jurisdicciones de mercado nuevos derechos de imposición sobre las EMN, tengan o no presencia física en su territorio (OCDE, 2021). Finalmente, busca garantizar que los beneficios se distribuyan de manera más justa.

Además de las reglas sobre los derechos de imposición sobre las EMN, prevé un mecanismo para resolver cualquier controversia resultante de la doble imposición y paraliza las medidas unilaterales que se hayan establecido en cada país que regulen el mismo objeto que el Pilar 1, que deberán retirarse en los Estados en los que se aplique este enfoque de los Dos Pilares y una vez entre en vigor la normativa. Tal es el caso de los diversos Impuestos sobre los Servicios Digitales, tributo que España, entre otros países, había incluido en su sistema impositivo, para gravar las prestaciones de determinados servicios digitales en los que exista intervención de usuarios situados en territorio español y que ahora habrá de dejar sin efecto.

Se espera que los derechos de imposición sobre más de 125.000 millones de USD de beneficios se reasignen a las jurisdicciones de mercado cada año (OCDE, 2021, pág. 16).

### 5.1.2. *Pilar 2*

En este Pilar 2 se propone una medida por la cual se establece un impuesto mínimo global o nivel mínimo de tributación del 15% sobre los beneficios empresariales (OCDE, 2021). Se trata de que las grandes empresas multinacionales paguen un impuesto mínimo sobre las ganancias que tengan en cada jurisdicción, el cual se ha fijado en un tipo efectivo del 15%.

La tributación mínima se exigirá en el país de la matriz por la diferencia entre la cantidad total de los impuestos pagados en el país de origen por todas las entidades que actúan en él - establecimientos permanentes y subsidiarias – y la cantidad que hubiera sido satisfecha si tales impuestos hubiesen sido recaudados a un tipo impositivo del 15%. Se incluyen en el cálculo la totalidad de los impuestos pagados en dicho Estado por todas las entidades que formen el grupo, realizándose este cómputo anualmente (Muleiro, 2023, pág. 22). Cabe aclarar que el tipo efectivo de gravamen no va referido a cada entidad o establecimiento permanente, sino a la jurisdicción fiscal (Sanz, 2021, pág. 10).

Asimismo, crea un impuesto complementario o top-up-tax, el cual se exigirá cuando el tipo efectivo por el que la empresa multinacional tributa en una determinada jurisdicción en la que opera caiga por debajo del 15% mínimo.

Esta tributación mínima se aplicará a aquellas entidades que obtengan unos ingresos anuales iguales o superiores a los 750.000 millones de euros. Esta cantidad se extraerá de los Informes País por País. Únicamente se aplica por el momento a las empresas más grandes y rentables por la dificultad de su implementación, pero se pretende extender su aplicación una vez se implante adecuadamente en el sistema fiscal internacional.

La normativa plantea una serie de entidades excluidas, ya sea porque los beneficios que obtienen se entienden vinculados al lugar en que se desarrolla la actividad, como pueden ser los servicios financieros o las empresas mineras, bien porque el sector tiene una naturaleza específica y se beneficia de un régimen tributario especial, como las empresas navieras o los fondos de pensiones (Steinberg, 2022, pág. 185). A estas se les continúa aplicando la normativa anterior sobre BEPS y transparencia fiscal.

Pretende dar una herramienta a los países para proteger su base imponible, reduciendo el incentivo a deslocalizar los beneficios hacia países de baja o nula tributación a la vez

que establece un límite a la competencia fiscal entre jurisdicciones, sin eliminarla (Calderón, 2023). Permite que los Estados que suscriban este acuerdo ejerciten su potestad impositiva aplicando un impuesto adicional, cuando los beneficios obtenidos en el extranjero por una multinacional con sede en su jurisdicción no se hayan gravado debidamente por el país correspondiente o cuando el pago del impuesto en este fuese muy bajo o nulo. Se incluye una exclusión que permite que se continúe ofreciendo incentivos fiscales por parte de las jurisdicciones de baja o nula tributación siempre y cuando promuevan la actividad empresarial sustancial <sup>8</sup>.

Asimismo, aunque son medidas de menor relevancia, también incluye la exigencia de que todas aquellas jurisdicciones que aplican una tasa nominal del impuesto inferior al 9% sobre regalías e intereses, deben implementar una “cláusula de sujeción a imposición” en sus convenios bilaterales con los países en desarrollo miembros del Marco Inclusivo cuando se les solicite, de manera que no se pueda abusar de sus convenios fiscales (OCDE, 2021, pág. 4).

En conclusión, trata de evitar 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, como se verá más adelante en la explicación de las Reglas GloBE.

Se calcula que el Impuesto Mínimo Global generará ingresos tributarios mundiales adicionales por importe de unos 150.000 millones de USD al año (OCDE, 2021, pág. 16).

Este Pilar 2 cuenta con dos medidas principales que se detallarán en los siguientes apartados. La primera de ellas establece las Reglas GloBE, mediante las cuales se pretende que los grupos multinacionales tributen a un tipo efectivo del 15% en cada jurisdicción en la que operen. En segundo lugar, se establece la Regla STTR o Regla de Sujeción a Impuestos, que también pretende lograr el nivel mínimo de imposición desde otro enfoque, poniendo el foco en los Convenios de Doble Imposición aplicados por las

---

<sup>8</sup> (OCDE, Enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, 2021) p.15. → Actividad empresarial sustancial: ejemplos de ello son la construcción de un hotel o la inversión en una fábrica.

jurisdicciones y tratando de evitar que a través de ello se produzca la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios (Nogueira, 2024).

#### 5.1.2.1. Reglas GloBE (Normas Modelo del Pilar Dos aprobadas el 14 de diciembre de 2021 por el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS)

El propósito de estas Reglas GloBE es servir de modelo y base para la implementación del Impuesto Mínimo Global de manera coordinada, asegurando así su eficacia y haciendo frente a la complejidad que supone la adopción del Pilar 2. Su objetivo es que se calcule la Tasa Impositiva Efectiva de cada jurisdicción de manera armonizada, aplicando las mismas reglas a todas las jurisdicciones. Así, siempre que la tasa impositiva efectiva pagada por una multinacional en una jurisdicción, calculada conforme a las Reglas Modelo, sea inferior al 15%, deberá recaudarse una cuota tributaria adicional para alcanzar este mínimo.

Es importante señalar que se trata de Soft Law; es decir, son directrices no vinculantes para los Estados Miembros del Marco Inclusivo OCDE/G20. Por tanto, se detalla en los diversos documentos que desarrollan esta medida que, si bien no están obligados a implementarlas, deben aceptar su aplicación por el resto de jurisdicciones, debiendo estas últimas adaptarlas a su normativa interna.

Las jurisdicciones que decidan aplicar estas Normas Modelo pueden hacerlo tanto a los grupos multinacionales como a los grupos puramente nacionales, permitiendo incluso aplicar el QDMTT a grupos con ingresos inferiores a 750 millones de euros. Estas cifras se determinarán atendiendo a los Informes País por País, a los cuales se ha hecho referencia anteriormente (OECD/BID, 2024, pág. 11).

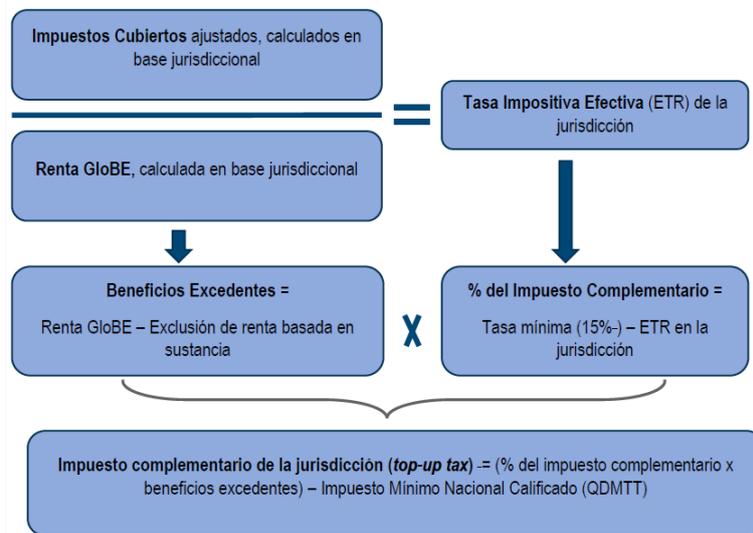
Antes de proceder a desarrollar cada una de las reglas que se incluyen en estas Normas modelo, se debe realizar una vista general del proceso de aplicación de estas, con la intención de clarificar los pasos a seguir y facilitar la comprensión<sup>9</sup>. Partimos de la premisa de que el grupo multinacional a considerar está dentro del ámbito objetivo y subjetivo de las normas, y que por tanto está sujeto a las Reglas GloBE. Una vez verificado el grupo debe determinar la ubicación y los ingresos de cada una de las entidades que lo componen, tomando su Resultado Neto Contable, al cual se le aplicarán una serie de

---

<sup>9</sup> Información más detallada sobre ello en: (OECD/BID, 2024, págs. 14-25)

ajustes para armonizar el resultado final, denominado “Rentas Globe”. Respecto a estos, se deben determinar los impuestos sobre la renta pagados en cada jurisdicción. A continuación, se debe computar tanto la Tasa Impositiva Efectiva (ETR) de la totalidad de las Entidades Constitutivas del Grupo ubicadas en la jurisdicción que se esté estudiando, como el Impuesto Complementario (Top-up Tax). Por último, se aplicará y cobrará el Impuesto Complementario a las entidades que corresponda, el cual se liquidará aplicando una de las tres configuraciones que se plantean en las Reglas GloBE – QDMTT, IIR, UTPR -, respetando la jerarquía entre ellas, que se explicarán seguidamente.

**Figura 5.1: Proceso para el cálculo de las Reglas GloBE**



Nota. Adaptado de (OECD/BID, 2024, pág. 23)

- Impuesto Complementario Nacional Cualificado (QDMTT: Qualified Domestic Minimum Top-up Tax)

Se contempla, en primer lugar, la posibilidad de que las jurisdicciones en las cuales la ETR sea inferior al 15% mínimo exigido, puedan introducir su propio impuesto complementario nacional mínimo cualificado calculado según las reglas GloBE, por el porcentaje que no se haya gravado aún hasta llegar a ese 15%, el cual será recaudado por ese mismo país. Se trata de una manera de que estas jurisdicciones tengan la capacidad de gravar sus propias rentas, satisfaciendo la obligación tributaria del Impuesto Mínimo Global reteniendo en el país los ingresos tributarios derivados de los beneficios allí originados, sin dejar estos en manos del país de residencia de la matriz.

En caso de que la jurisdicción donde se ubique la entidad constitutiva del grupo no haya adoptado un QDMTT, se pasará a aplicar, en este caso de manera obligatoria y no potestativa como el anterior, dos reglas interrelacionadas, teniendo la Regla Primaria prioridad sobre la Secundaria.

- REGLA PRIMARIA: REGLA DE INCLUSIÓN DE RENTAS (IIR: *Income Inclusion Rule*)

La IIR permite al país en que se encuentre ubicada la entidad matriz de un grupo multinacional gravar las rentas de sus entidades constituyentes, con residencia en otras jurisdicciones fiscales, que hayan tributado por debajo del 15% mínimo (Sanz, 2021). Cuando esto sucede, se impone un Top-up Tax o recargo impositivo a la renta que ha sido escasamente gravada en el país de la filial, que será pagado finalmente por la entidad matriz.

- REGLA SECUNDARIA: REGLA DE BENEFICIOS INSUFICIENTEMENTE GRAVADOS (UTPR: *Undertax Profits Rule*)

Como su nombre indica, se trata de un mecanismo de cobro secundario para el caso de que la entidad perteneciente al grupo multinacional no se vea sometida parcial o totalmente al gravamen con la Regla Primaria. Mediante ella se trata de evitar el desplazamiento de la residencia de la matriz a territorios en los que no se aplican las Reglas GloBE, impidiendo la aplicación de deducciones o la realización de ciertos ajustes equivalentes en esa renta que no está gravada al menos con el tipo mínimo del 15% en el país en que se recibe, al no estar sujeta al IIR.

5.1.2.2. CLÁUSULA DE SUJECCIÓN AL IMPUESTO (STTR: *Subject To Tax Rule*)

Para entender esta parte del Pilar 2 es inevitable hacer alusión a los Convenios de Doble Imposición (CDIs) que se han estado aplicando en las transacciones transfronterizas para evitar que los beneficios se graven de manera doble en el estado de fuente y en el de residencia de la entidad. El problema con este mecanismo aparece cuando uno de los dos Estados renuncia a su potestad tributaria en virtud del convenio y el Estado que finalmente tiene los derechos de imposición sobre los beneficios los grava a un tipo muy reducido o incluso nulo, llevando esto a un ahorro fiscal injustificado (Nogueira, 2024). A partir de la implantación de la regla STTR las diferentes jurisdicciones se verían obligadas a modificar sus CDIs de manera que el Estado de la fuente o jurisdicción de

origen de las ganancias recuperaría la capacidad para gravar ciertas categorías de ingresos transfronterizos intragrupo – intereses, regalías, royalties, y otros pagos relacionados con el capital - cuando la tasa nominal del impuesto sobre sociedades a la que está sujeto en el país de residencia sea inferior al 9% (OECD/BID, 2024, pág. 7). Es decir, se podría aplicar esta regla siempre y cuando el CDI establezca un tipo impositivo en fuente menor al 9% o cuando en el estado de residencia se tribute por esos beneficios a un tipo inferior al 9%; en caso de que fuese igual o mayor que el 9%, no entraría en aplicación. A modo de aclaración, podríamos considerar un estado fuente en el cual el CDI permite gravar las rentas a un 2%, siendo el tipo nominal en residencia del 6%. En aplicación de la STTR, el Estado de la fuente podría exigir que se tributase por esas rentas un 1% adicional (9% - 6% - 2%). En conclusión, lo que se pretende con esta medida es que el conjunto de las rentas acabe tributando, en conjunto, al menos un 9% (Nogueira, 2024).

Por último, es importante mencionar que la Regla STTR se aplica prioritariamente respecto de las reglas GloBE por la razón de que esta puede elevar el tipo efectivo de gravamen referido a la jurisdicción fiscal, pudiendo este superar el 15% tras aplicar esta regla (Sanz, 2021, pág. 16). Asimismo, no todas las jurisdicciones pueden acogerse a ella; únicamente las consideradas por el Banco Mundial como ingreso bajo, medio bajo o medio alto en alguno de los cuatro años anteriores. De esta manera, son estos países los que tienen la facultad de solicitar que se les aplique, estando la otra parte del CDI obligada a aceptarlo.

Una vez que hemos comprendido los principales puntos del funcionamiento de ambos Pilares, nos detendremos por un momento a analizar el estado de implementación de estas Normas Modelo del Pilar 2 en la Unión Europea, por el liderazgo que esta entidad ha ejercido en el desarrollo y adopción de este nuevo enfoque.

## **5.2. Unión Europea**

En el marco de la Unión Europea, el 15 de Diciembre de 2022 se aprobó la *Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión*, la cual ha seguido las líneas maestras marcadas por el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS en las Reglas GloBE, que se acaban de desarrollar en el apartado

anterior. Las entidades sometidas a esta Directiva son aquellas que cuenten con una sociedad matriz o una filial en alguno de los Estados Miembros, así como los grupos domésticos que cumplan los requisitos de tamaño, por exigencia de la libertad de establecimiento proclamada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Esteban, 2022). Se establece la obligación para los Estados Miembros de transponer dicha Directiva a lo largo del año 2023, con intención de que sea aplicable desde el 1 de enero de 2024. Asimismo, se prevé que los grupos a los que sea de aplicación deberán presentar su primera declaración relativa a este Impuesto Mínimo Global antes del 30 de junio de 2026 (Arrasate, 2023).

Aunque no se van a desarrollar las normas incluidas en esta, ya que el fundamento y estructura es prácticamente idéntica a las Normas Modelo desarrolladas por el Marco Inclusivo, es interesante hacer un repaso por las reglas tomando el caso de un país concreto; en este caso será España, donde ya ha traspuesto la Directiva, como se verá posteriormente, y en su caso sí se ha decidido incluir un Impuesto Complementario Nacional Admisible. Por ello, este se abonará en España para el caso de que estén situadas en este país entidades de empresas multinacionales de gran magnitud que no alcancen la tributación efectiva del 15% en nuestro país. Se gravará lo que reste hasta alcanzar esta cifra por parte de España, que es la jurisdicción donde estas filiales operativas generan los beneficios del grupo. En segundo lugar, el denominado Impuesto Complementario Primario (adaptación del IIR), se activa en caso de que la entidad matriz del grupo multinacional se sitúe en España, y este obtenga rentas de las filiales que tiene situadas en el extranjero cuyo tipo impositivo sea inferior a este 15%. Por último, se ha establecido una norma de cierre, el Impuesto Complementario Secundario (equivalente al UTPR), el cual recae, en lugar de sobre la matriz, sobre las filiales del grupo radicadas en España, para el caso de que no se pueda aplicar total o parcialmente el Primario.

## **6. PREVISIÓN DEL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RECIENTE NORMATIVA EN DIFERENTES JURISDICCIONES**

Debemos comenzar diciendo que en este punto se tratará de hacer un estudio sencillo sobre el previsible impacto que tendrá la aplicación de los Dos Pilares, ya que por

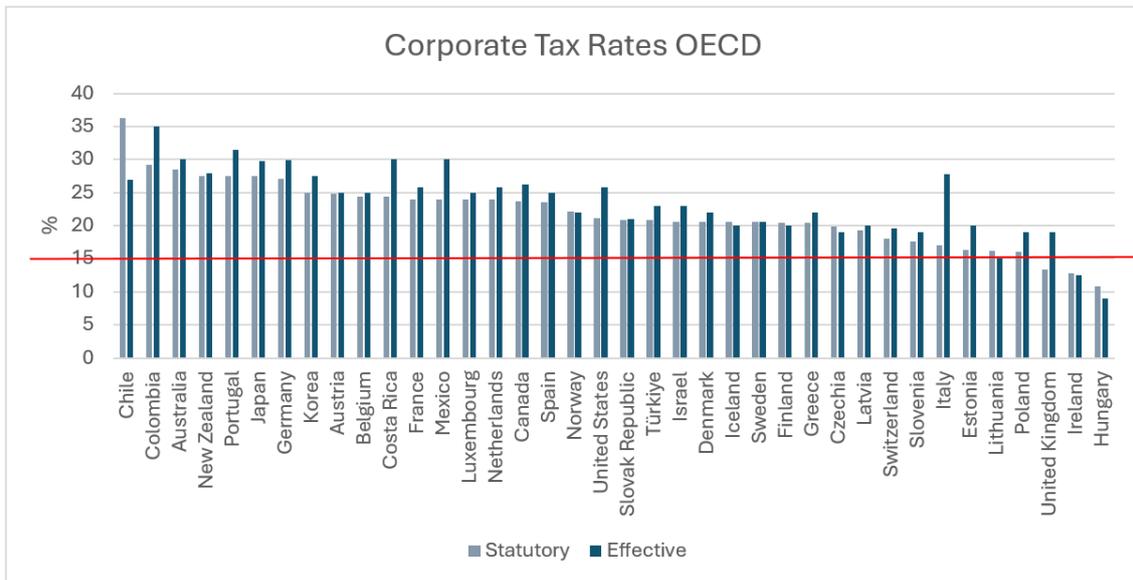
desgracia aún no se cuenta con la información suficiente para realizar un análisis completo, centrándonos especialmente en el Segundo respecto a la imposición de una tributación mínima global. Comenzaremos con una comparativa entre los impuestos corporativos establecidos legalmente y los efectivamente pagados por los países que forman la OCDE, datos a partir de los que llegaremos a la conclusión de cuál puede ser la jurisdicción más perjudicada por este nuevo marco fiscal. A continuación, haremos referencia a los países en desarrollo y a las denominadas economías emergentes, por ser unas de las que más cambios verán en su estructura impositiva. Por último, a raíz de lo expuesto para las anteriores, llegaremos a la conclusión de cómo se beneficiarán las economías más desarrolladas, por ser las que albergan la mayoría de entidades matrices de las empresas multinacionales.

## **6.1 OCDE**

Si bien hay varios autores que han hecho diversas previsiones, conviene hacer referencia a un documento publicado por Ricardo Amaro (Amaro, 2021), en el que se analiza de manera objetiva los ganadores y perdedores de esta reforma fiscal global en el ámbito europeo. De él tomaremos algunos indicadores clave para entender el impacto que va a tener este nuevo marco normativo.

El primero de ellos será la tasa impositiva corporativa de los diferentes países, que vemos en el Gráfico 6.1. respecto del ámbito europeo en el año 2022, en el cual se ha reflejado tanto los impuestos corporativos estatutarios, referidos al tipo impositivo establecido en la Ley que se aplica directamente sobre la base imponible, y los impuestos corporativos efectivos, que son los que realmente pagan las empresas después de aplicar beneficios fiscales, deducciones, exenciones...etc, representando la carga tributaria real y efectiva. Para nuestro análisis debemos atenernos a las tasas efectivas. Los países que cuentan con una tasa impositiva efectiva menor que el 15% mínimo que se va a exigir una vez se implante la tributación mínima, como son Hungría (9%) e Irlanda (12,5%), serán los que más se verán afectados por esta reforma, ya que deberán adoptar un top-up-tax hasta llegar a ese mínimo establecido si pretenden que esos ingresos restantes se graven en su país.

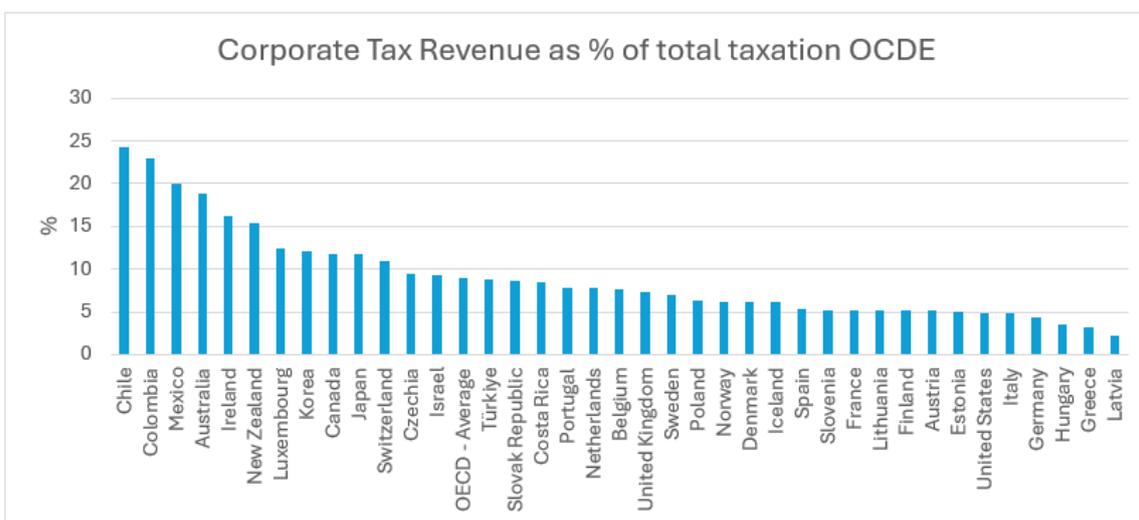
**Gráfico 6.1:** Comparativa de las tasas corporativas legales y efectivas en el ámbito de la OCDE en 2022



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de: Corporate Tax Statistics Database, OCDE (2022) [Consulta el día 7 de julio de 2024] <https://www.oecd.org/en/data/datasets/corporate-tax-statistics-database.html>

El segundo indicador será el porcentaje que representan los ingresos fiscales procedentes del Impuesto sobre Sociedades respecto del total de ingresos tributarios de la jurisdicción. Se deduce que cuanto más importancia tenga este impuesto en el sistema tributario de un país, mayores serán los efectos cuando se modifique su normativa. Mientras que en la mayoría de los países representados en la Gráfico 6.2. apenas superan el 10% del total de los ingresos tributarios, de nuevo Irlanda es uno de los países que más cambio verá en la estructura de su recaudación fiscal, ya que más del 15% de sus ganancias corresponden a las obtenidas por la tributación corporativa, dependiendo su recaudación fiscal en mayor medida de este tributo cuando lo comparamos con la media del resto de jurisdicciones pertenecientes a la OCDE.

**Gráfico 6.2:** Porcentaje de ingresos tributarios procedentes de la imposición corporativa respecto del total de los ingresos tributarios de la jurisdicción en el ámbito de la OCDE en 2020



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de: Corporate Tax Statistics Database OCDE (2020) [Consulta el día 7 de julio de 2024] <https://www.oecd.org/en/data/datasets/corporate-tax-statistics-database.html>

Por último, también se debe considerar dónde se ubican las sedes de las principales grandes multinacionales, ya que esas jurisdicciones previsiblemente serán las más beneficiadas por la aplicación de la normativa de la tributación mínima global, por la aplicación de la Regla Primaria de Inclusión de Rentas. Según las previsiones establecidas por (Barake et al., 2021, pág. 17) el 66% de las multinacionales recogidas en su estudio tienen su sede en países desarrollados, siendo estos los más beneficiados en este aspecto, mientras que los países en desarrollo únicamente cuentan con el 33% de estas, lo cual supone que la recaudación por el impuesto mínimo será menor. Por otra parte, es relevante el dato procedente de Estados Unidos, donde se ubica algo más de una cuarta parte del total de las sedes de las grandes multinacionales. En los países de la Unión Europea están establecidas el 15% y los países asiáticos albergan el 38% de estas, estando la mayoría de estas sedes en China y Japón.

## 6.2. PAÍSES EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS EMERGENTES

Es inevitable hacer alusión a estas jurisdicciones con menos recursos al hablar del impacto que tendrá este nuevo marco fiscal, ya que son unas de las más afectadas por este cambio de paradigma. Parada (2022) afirma que debemos separar los Pilares 1 y 2 en su estudio, ya que, aunque se presenta como un paquete único, realmente las

medidas que proponen cada uno de ellos pueden tener efectos completamente diferentes y, en ocasiones, contrapuestos, especialmente cuando se refiere a economías emergentes.

Respecto al Pilar 1, que trata de gravar las ganancias de las empresas obtenidas en países en los que no cuentan con presencia física, especialmente pensado para hacer frente a la baja tributación de las grandes empresas digitales, será beneficioso para ellos. Los mercados emergentes se beneficiarán de este Pilar a nivel recaudatorio gracias al Importe A, ya que en muchas ocasiones en estos países se localiza gran parte del mercado y clientes sin que en ellos se encuentre la matriz del grupo multinacional. Es por ello que se podrían beneficiar de la redistribución de beneficios que se impone, haciendo que parte de los ingresos tributarios que antes se perdían por no tributar allí debido a la inexistencia de presencia física de la entidad que pudiese considerarse establecimiento permanente, ahora deban asociarse a la jurisdicción donde se encuentran los clientes; por tanto, los derechos de imposición sobre ellos corresponderán a estas economías menos desarrolladas. El Importe B, por su parte, ha sido establecido precisamente para estos países con menor capacidad, de manera que se simplifica el cálculo de las actividades de comercialización y distribución, así como su implementación, para que puedan asumir el coste que conlleva, siendo una ventaja para la mayoría de economías emergentes.

En cuanto al Pilar 2, que impone una tasa efectiva mínima del Impuesto sobre Sociedades a nivel global, limita claramente la capacidad de estas economías para atraer inversión extranjera directa. Esto se debe a que muchas de estas economías en desarrollo basaban su competitividad a escala internacional en la tributación baja o incluso nula de los beneficios corporativos allí obtenidos; es decir, gran parte de su mercado estaba formado por multinacionales que operaban allí aprovechando las amplias ventajas fiscales que se les ofrecía. Era su manera de conseguir que grandes empresas decidiesen ejercer su actividad allí, generando empleos y aportando valor para su crecimiento económico. Ahora tendrán que imponer una tasa mínima efectiva del 15%, si no quieren que la jurisdicción de la empresa matriz del grupo que opera en su territorio acabe gravando los beneficios generados por entidades situadas en su país.

Si bien este Segundo Pilar se ha presentado como una manera efectiva de eliminar la competencia fiscal, sin duda alguna puede tener efectos negativos para estas economías emergentes si no consiguen reinventarse y encontrar otros incentivos, ya sean fiscales o no, para competir con el resto de las economías desarrolladas, adaptación que puede llegar a ser realmente difícil por falta de infraestructura, conocimiento, estabilidad política, o recursos de las primeras. A todo lo anterior hay que sumar la gran carga administrativa necesaria para adoptar la tributación mínima global, tanto por parte de los contribuyentes como por parte de las administraciones tributarias de estos países, que en muchos casos carecen de herramientas para llevarlo a cabo correctamente.

### **6.3. PAÍSES DESARROLLADOS**

Teniendo en cuenta las previsiones para los países en desarrollo, se deduce que las economías más desarrolladas se beneficiarán de esta reforma, ya que muchas de las grandes empresas multinacionales tienen situada en ellas la entidad matriz. Es por ello que la práctica totalidad de los ingresos que los países donde se encuentran las demás entidades del grupo no hayan decidido gravar con el tipo mínimo, pasarán a tributar en estos mercados con mayor capacidad. Según los datos recogidos en el documento elaborado por la OCDE “Corporate Tax Statistics” (OECD, 2023, pág. 56), Japón y Estados Unidos albergan casi el 40% de las sedes de las empresas multinacionales incluidas en el estudio.

## **7. APLICACIÓN EN EL ÁMBITO ESPAÑOL**

Recientemente en nuestro país se ha aprobado el Proyecto de Ley<sup>10</sup> por el cual se traspone la Directiva 2022/2523 de la Unión Europea, por el Consejo de Ministros el día 4 de junio de 2024, iniciándose su tramitación parlamentaria, mediante el cual se adapta el ordenamiento jurídico interno a los nuevos acuerdos de fiscalidad internacional

---

<sup>10</sup> Proyecto de Ley 121/000023, de 14 de junio de 2024, por la que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. *Boletín Oficial del Estado Núm. 23-1*, <https://www.fiscal-impuestos.com/sites/fiscal-impuestos.com/files/proyecto-ley-impuesto-complementario-garantizar-nivel-minimo-global-imposicion.pdf>

alcanzados por el Marco Inclusivo OCDE/G20 a los que se ha eludido a lo largo del documento.

Debemos puntualizar que en España ya operaba un tipo mínimo del 15% sobre el Impuesto de Sociedades, medida que se adoptó en el año 2022 a través de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 y que modificó el artículo 30 bis de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. Por ello, los efectos serán menores que en otras jurisdicciones, y únicamente se aplicarán las reglas de la tributación mínima global en caso de que al contabilizarse ambos, al utilizar distintos criterios – mientras que el “global” se calcula sobre el resultado contable ajustado, el “nacional” lo hace sobre la base imponible - el tipo impositivo efectivo según las normas de la tributación mínima global sea inferior al 15%, ya que se ha determinado que ambos impuestos convivirán, sin que suponga esto una doble imposición.

Respecto a la previsión del número de entidades afectadas, si bien no es posible saber a día de hoy el dato exacto, se podrían utilizar los datos del último Informe País por País publicado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)<sup>11</sup>, relativos al año 2021 y representados en la Figura 7.1., para tratar de deducir su impacto en el país. En ese periodo se recogieron los datos de 123 empresas multinacionales con matriz española, contando estas con un total de 13.699 filiales (de estas, el 32% cuentan con domicilio fiscal en España y el 68% lo tiene en el extranjero, estando el 51% del total radicadas fuera de la Unión Europea), las cuales pagaron a nivel mundial un Impuesto sobre Sociedades de 14.168 millones de euros con un tipo efectivo pagado a nivel mundial<sup>12</sup> del 14,41%. Lo interesante de este análisis es que se presentan estos datos desagregados por tramos de tipo efectivo pagado por el grupo multinacional, entre otros indicadores.

Gracias a ello podemos saber que 26 grupos multinacionales con matriz en nuestro país tributan de manera efectiva a un tipo inferior al 5%, situándose el tipo efectivo pagado

---

<sup>11</sup> Para consultar la página web AEAT sobre la Declaración país por país de multinacionales con matriz española: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-impuesto/declaracion-pais-pais-multinacionales-matriz-espanola.html>

<sup>12</sup> Tipo efectivo mundial = tipo efectivo pagado = IS pagado positivo / Beneficio \*100

medio de estos en un 2,9%. Lo más preocupante de estas entidades es que concentran el 25,9% del beneficio mundial, del cual solo pagan el 5,24% vía Impuesto sobre Sociedades. Si a lo anterior le añadimos los 16 grupos que cuentan con un tipo efectivo medio pagado del 7,52% y 15 para los cuales se sitúa en un 13,69%, suman un total de 57 los grupos multinacionales con matriz en nuestro territorio que tributan por un tipo efectivo inferior al 15% exigido por la tributación mínima global. Estos datos, aunque no son suficientes para determinar la magnitud de los efectos que tendrá en nuestro país respecto a la recaudación, como ya se ha advertido desde el Ministerio de Hacienda, no hacen más que reafirmar la necesidad de implantar este impuesto mínimo global, así como de seguir trabajando para conseguir un sistema tributario más justo a nivel mundial.

**Figura 7.1:** Situación de las empresas multinacionales con matriz en España según los datos incluidos en el Informe País por País realizado por la AEAT en el año 2021

**Totales por Tramo de tipo efectivo pagado del grupo**

| Tramo TE pagado del grupo   | Grupos | Filiales |       | Tipo efectivo pagado positivo | Total ingresos |       | Resultado antes IS |       | Beneficio |       | IS pagado positivo |       | IS devengado positivo |       | Nº trabajadores |       | Activos |       | Capital |       |
|-----------------------------|--------|----------|-------|-------------------------------|----------------|-------|--------------------|-------|-----------|-------|--------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------|-------|---------|-------|---------|-------|
|                             |        | Número   | %     |                               | Importe        | %     | Importe            | %     | Importe   | %     | Importe            | %     | Importe               | %     | Número          | %     | Importe | %     | Importe | %     |
| <b>Total</b>                | 123    | 13.699   | 100   | 14,41                         | 902.724        | 100   | 84.093             | 100   | 98.342    | 100   | 14.168             | 100   | 16.654                | 100   | 2.483.912       | 100   | 436.048 | 100   | 587.073 | 100   |
| <b>Menor que 5</b>          | 26     | 3.595    | 26,24 | 2,91                          | 245.981        | 27,25 | 21.120             | 25,12 | 25.494    | 25,92 | 743                | 5,24  | 2.405                 | 14,44 | 643.659         | 25,91 | 93.525  | 21,45 | 203.120 | 34,60 |
| <b>[5,10)</b>               | 16     | 2.357    | 17,21 | 7,52                          | 106.821        | 11,83 | 11.462             | 13,63 | 12.554    | 12,77 | 944                | 6,66  | 838                   | 5,03  | 195.767         | 7,88  | 46.206  | 10,60 | 64.328  | 10,96 |
| <b>[10,15)</b>              | 15     | 2.211    | 16,14 | 13,69                         | 137.930        | 15,28 | 24.244             | 28,83 | 24.681    | 25,10 | 3.379              | 23,85 | 4.798                 | 28,81 | 334.373         | 13,46 | 126.935 | 29,11 | 87.748  | 14,95 |
| <b>[15,20)</b>              | 20     | 1.492    | 10,89 | 17,11                         | 109.483        | 12,13 | 7.330              | 8,72  | 7.412     | 7,54  | 1.269              | 8,95  | 1.351                 | 8,11  | 262.768         | 10,58 | 31.160  | 7,15  | 30.658  | 5,22  |
| <b>[20,25)</b>              | 15     | 640      | 4,67  | 21,38                         | 56.108         | 6,22  | 3.793              | 4,51  | 3.963     | 4,03  | 847                | 5,98  | 796                   | 4,78  | 235.456         | 9,48  | 31.587  | 7,24  | 9.246   | 1,57  |
| <b>Mayor o igual que 25</b> | 31     | 3.404    | 24,85 | 28,83                         | 246.402        | 27,30 | 16.144             | 19,20 | 24.236    | 24,65 | 6.987              | 49,31 | 6.465                 | 38,82 | 811.889         | 32,69 | 106.634 | 24,45 | 191.974 | 32,70 |

*Nota.* Datos procedentes del Informe País por País publicado por la AEAT respecto a los datos del año 2021: [https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/cbc/2021/jrubikf62dc16a40183412b6f0693d30784f5b788e43e2f.html](https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos%20Comunes/La%20Agencia%20Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/cbc/2021/jrubikf62dc16a40183412b6f0693d30784f5b788e43e2f.html) [Última Consulta el 8 de julio de 2024]

## 8. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DERIVADOS DE LA REFORMA FISCAL

El nuevo marco de fiscalidad internacional descrito a lo largo del trabajo traerá multitud de beneficios y oportunidades, pero no se pueden dejar de lado todos los desafíos que su implementación conlleva; las dos caras de la misma moneda que se tratarán de desarrollar a continuación.

Debemos comenzar haciendo hincapié en el aspecto más controvertido de esta propuesta, la complejidad de las normas tanto por su contenido como por el cálculo de los indicadores necesarios para aplicarlas, la cual ha quedado patente en la explicación

de los anteriores puntos. Varios expertos ya han advertido de que puede ser un grave obstáculo para su correcto funcionamiento, pudiendo llegar a suponer un gran esfuerzo tanto para los contribuyentes como para las Administraciones Tributarias.

A ello se le suma la incertidumbre, ya que, aunque se hable de un enfoque común, este se debe adaptar a las normas internas de cada jurisdicción, y no siempre se aplicará de manera exacta en todas ellas. Asimismo, cada país lleva un ritmo en su implementación, lo cual hace todavía más complicada la coordinada adopción de estas reglas. Será imprescindible que todas las partes involucradas sean capaces de adaptarse de manera rápida y flexible a los cambios que puedan surgir y contar con equipos de expertos que puedan realizar un estudio constante y adecuado de estos.

Las empresas multinacionales afectadas por alguno de los Dos Pilares verán aumentada la carga administrativa que deben soportar, ya que la implementación de estas va unida a nuevas obligaciones de información; un ejemplo de ello son los más de 200 datos que las entidades deben recoger sobre varias áreas de su corporación, que no se limitan a los departamentos fiscal y financiero, como bien indica Hidalgo (2024). Esto hará que la función fiscal y financiera pase a ser una función transversal en estas compañías, ya que debe ser quien se deba asegurar el cumplimiento de todas estas reglas en coordinación con el resto de los departamentos. Asimismo, tendrá un papel primordial en el estudio de la situación y la contribución real de cada jurisdicción en la que operan y por tanto en la toma de decisiones estratégicas, ya que tras esta reforma puede haber lugares en los que ya no sea rentable operar, por sufrir una tributación adicional antes inexistente. Debido a ello, puede ser una oportunidad para estos grandes grupos de revisar su estructura empresarial global, así como de estandarizar los procesos y cálculos de todas las jurisdicciones donde opera el grupo y aumentar la transparencia entre la entidad matriz y sus filiales, de manera que se reduzcan los costes resultantes de las obligaciones formales y de información. Incluso podría ser eficiente crear e implantar una tecnología capaz de procesar toda esta información de manera automatizada, ya que a largo plazo podría aumentar la eficiencia y reducir los costos de cumplimiento en este proceso, que podrían llegar a ser mayores que los costes fiscales en caso contrario.

Respecto a las Administraciones Tributarias, en primer lugar, deberán evaluar el impacto que va a tener este nuevo enfoque de la fiscalidad internacional en su país, ya que

algunos deberán replantearse la política fiscal que habían seguido hasta el momento, especialmente las jurisdicciones que han adoptado este acuerdo consideradas de baja o nula tributación. Igualmente, si basaban el atractivo de su mercado en este aspecto, deberán buscar otros incentivos, como se indicaba anteriormente, ya sea fiscales o no, para conseguir que las empresas sigan viendo su mercado como rentable para realizar su actividad. Deben tomar la responsabilidad de establecer maneras de suavizar la incorporación de estas reglas, como con la inclusión de puertos seguros o “safe harbours” como fórmula de simplificación, para ayudar a reducir la inestabilidad e inseguridad que previsiblemente rodeará los primeros periodos de su implementación (Esteban, 2022).

Según Muleiro (2023), se debería plantear si existen otras soluciones más simples para gravar las ganancias de las grandes multinacionales digitales, poniendo en duda la seguridad jurídica resultante de este nuevo paradigma y la capacidad de aplicarlo por parte de las administraciones tributarias de manera eficaz. Aun con las anteriores dificultades, es sin duda alguna un gran avance que puede mejorar la efectividad de las normas fiscales internacionales para luchar contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios, así como para aumentar la seguridad jurídica a nivel global y la certeza del sistema tributario, al igual que dar un paso más hacia una fiscalidad más equitativa.

## **9. PERSPECTIVAS FUTURAS**

A medio-largo plazo, se espera que se unan a este compromiso de Dos Pilares un mayor de jurisdicciones, ya que cuantos más países se adhieran a este enfoque común e implementen las medidas establecidas o aporten nuevas ideas a este Proyecto, mayor efectividad y mejores resultados a nivel mundial habrá en la lucha contra la erosión de bases imponibles y traslado de beneficios, teniendo como resultado la disminución del fraude fiscal. Todo ello sin olvidar que, como bien razona Navarro (2021), será suficiente para producir los efectos que se buscan con este proyecto, en mayor o menor medida, que los países en los que se ubica la mayoría de matrices de las multinacionales

afectadas por la reforma implementen este nuevo enfoque, debido a la regla de Inclusión de Rentas.

Por último, hay un amplio grupo de países participantes en este Marco Inclusivo que consideran que un tipo del 15% no es suficiente para hacer frente al problema, especialmente en los que la tasa del impuesto de sociedades es superior. La OCDE en su documento (OCDE, 2021, pág. 21) ya hace frente a esta crítica, advirtiendo que alcanzar un tipo del 15% debería ser considerado como un gran logro, debido a la diversidad de los miembros participantes en las negociaciones, muchos de ellos con tasas impositivas inferiores a ese mínimo que se ha establecido por el momento. Todo apunta a que aún hay techo para nuevos acuerdos y que este tipo se podría llegar a incrementar mediante el consenso, apoyándose en el incremento de recaudación que supondría para la mayoría de los Estados. De hecho, ya hay un estudio del Observatorio Fiscal de la UE sobre las previsibles ganancias para varios países en caso de que se incrementase ese tipo mínimo global (Barake et al., 2021, pág. 10). Mientras que con un 15% los ingresos totales de la Unión Europea serían de 83.3 miles de millones de euros, con un 21% subirían hasta los 169.3 miles de millones, alcanzando los 234.3 si se estableciese una tasa del 25%. En caso de que se llegase al 30%, todos los países comunitarios obtendrían ingresos tributarios adicionales. Solo la voluntad política decidirá si esto será una realidad o si, en cambio, la evolución y ambición de la tributación mínima global se estancará.

## **10. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL**

Tras concluir el desarrollo del contenido de este trabajo, ha quedado patente que la digitalización y globalización de la economía ha supuesto que los principios en los que se sustentaba el modelo clásico de la fiscalidad internacional hayan quedado obsoletos y deban modificarse, ya que las grandes empresas multinacionales están aprovechando las lagunas existentes para reducir drásticamente su carga fiscal. Un claro ejemplo de ello es la tributación según el criterio de Establecimiento Permanente, mediante el cual hoy en día son muchos los beneficios obtenidos por estos grandes grupos que no tributan en el lugar donde se realizan las ventas, debido a la proliferación de nuevos

modelos de negocio digital que operan en estas jurisdicciones sin necesidad de presencia física. Para hacer frente a este problema, el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS ha liderado la propuesta de Dos Pilares, que ha sido exhaustivamente desarrollada a lo largo del trabajo. Es evidente que el Pilar 1 va a resultar en una redistribución de los derechos de imposición hacia las jurisdicciones en las que se encuentra el mercado real de las empresas independientemente de que estas cuenten o no con presencia física en ese territorio, y que el Pilar 2 va a limitar la competencia fiscal a nivel mundial gracias a la imposición de la tributación mínima global del 15%, desincentivando el traslado de beneficios. Aun con ello, hay que ser cautelosos a la hora de afirmar la idoneidad de estas medidas para hacer frente al fenómeno BEPS.

Respecto a esto último, estoy de acuerdo con la crítica hecha por Navarro (2021) relativa al contenido de los trabajos realizados por la OCDE, los cuales se han centrado en los aspectos técnicos de esta norma, dejando de lado el estudio del impacto real de la implementación de este nuevo marco normativo en la economía global, sobre el que apenas hay datos oficiales y debería ser la base para llevar a cabo cualquier política tributaria. No obstante, he tratado de sacar algunas conclusiones en base a los datos analizados sobre los efectos que tendrá este nuevo paradigma en diferentes jurisdicciones. En primer lugar, está claro que los Estados en los que se encuentren la mayoría de las entidades matrices de los grandes grupos afectados por esta reforma serán los que más se beneficien de ella, por la aplicación de la Regla Primaria de Inclusión de Rentas y su potestad para recaudar lo no gravado debidamente en los Estados donde se ubican sus entidades constituyentes. Serán Estados Unidos y Japón los previsibles ganadores de la tributación mínima, ya que en su territorio albergan el 40% del total de estas.

En el otro extremo están los países en desarrollo, que cuentan con una situación algo más delicada. Aunque se beneficiarán del reparto de beneficios del Pilar 1, deben estudiar si merece la pena sumarse a esta propuesta de Dos Pilares, ya que, en este punto, surgen dos opciones para estas economías con menores recursos. Pueden por una parte someterse a estas reglas, perdiendo así su capacidad de utilizar la política fiscal para atraer inversión extranjera, pudiendo experimentar una disminución importante de la competitividad en el mercado global y debiendo buscar otras vías para competir con

las grandes economías mundiales. O bien pueden no adoptar este nuevo enfoque, el cual recordemos que no es vinculante, y continuar ofreciendo tasas impositivas bajas para las entidades que decidan operar en su territorio, sabiendo que están perdiendo ingresos tributarios que se gravarán más tarde por el país en que se encuentre la matriz del grupo, al no incorporar un Impuesto Complementario Nacional Cualificado. Todo ello unido al coste económico que conllevaría su ejecución, el cual no cabe duda de que va a ser elevado.

Continuando con la reflexión, personalmente considero que no es posible eliminar completamente el fraude fiscal debido a que siempre va a haber un desfase temporal entre el dinamismo característico de la realidad económica y el ritmo de la adopción de nueva normativa que se adapte a ella, pero sí creo firmemente en que los esfuerzos para llegar a acuerdos multilaterales que se están haciendo a nivel internacional desde hace ya más de dos décadas van a dar sus frutos a largo plazo, disminuyendo estas prácticas abusivas por parte de las grandes corporaciones. Eso sí, siempre y cuando a este objetivo le acompañe la voluntad política de la mayoría de jurisdicciones de seguir trabajando en ello y adoptar las propuestas que, en su mayoría, tienen carácter de soft law. Esta falta de obligatoriedad es un problema a mi parecer, ya que mientras no se impongan sanciones a los países que no se unan a este tipo de propuestas van a seguir existiendo territorios donde apenas se gravan las ganancias allí obtenidas y las empresas, en la medida en que tengan los recursos suficientes para trasladar gran parte de su actividad a estos lugares, seguirán desviando allí sus beneficios.

Otra crítica fundada de muchos autores, y que también comparto después de estudiar la normativa con detalle, es la excesiva complejidad de este nuevo enfoque. Se debería valorar si realmente es necesario este nivel de detalle para su implementación. Asimismo, he llegado a la conclusión de que este nuevo acuerdo no va a afectar únicamente a la fiscalidad, sino que las empresas deberán revisar toda su estructura para adaptarse a las nuevas exigencias de información derivadas de los Dos Pilares, al igual que las administraciones tributarias desarrollar nuevos sistemas tecnológicos para procesar el gran volumen de datos que se requieren para el cumplimiento y control del nuevo marco normativo, así como contar con un equipo de expertos en la cuestión para

trasponer lo dictado por los organismos internacionales a su ordenamiento interno en un corto periodo de tiempo, con la dificultad que esto conlleva.

Por último, volver a incidir sobre la importancia de seguir trabajando de manera coordinada para adoptar propuestas más ambiciosas a medida que avanza la economía, y no tomar este Enfoque de Dos Pilares como la solución definitiva al problema de la erosión de bases imponibles y traslado de beneficios, sino considerarlo simplemente como un primer paso para que cada vez llegar a este tipo de acuerdos sea más sencillo. Habrá que estar atentos a los próximos pasos de esta reforma del sistema tributario internacional sin precedentes, ya que de ello dependerá su éxito.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

Alstadsaeter, A., Godar, S., Nicolaides, P., Zucman, G., & Stiglitz, J. (2024). *Global Tax Evasion Report 2024*. Eu-Tax Observatory [Doctoral dissertation].

Amaro, R. (2021). *Research Briefing-Eurozone- The winners and losers from global tax reform*. Obtenido de <https://www.oxfordeconomics.com/wp-content/uploads/2023/08/Eurozone-The-winners-and-losers-from-global-tax-reform.pdf>

Aramayo, M. S. (2022). Impuesto mínimo global y estímulos a la inversión directa. *Revista Aranzadi Unión Europea*. Número 3.

Arrasate, P. (31 de mayo de 2023). *Los grandes retos que planteará la Directiva de tributación mínima para las empresas*. Recuperado el 1 de julio de 2024, de Garrigues: [https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/grandes-retos-planteara-directiva-tributacion-minima-empresas](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/grandes-retos-planteara-directiva-tributacion-minima-empresas)

Barake, M., Neef, T., Chouc, P. E., & G. Z. (2021). *Revenue Effects of the Global Minimum Tax*. (E. Observatory, Ed.) Obtenido de Country-by-Country Estimates.

Calderón, J. M. (2022). La transformación del marco fiscal internacional resultante de la Reforma Fiscal Global. *Revista española de derecho financiero*, 193, 13-66.

- Calderón, J. M. (2023). Perspectivas de Futuro sobre el Impuesto sobre Sociedades y la Reforma Fiscal Global (1). *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, N<sup>o</sup>98., 6-10.
- Del Castillo, P. (3 de abril de 2023). Pilares I y II de la OCDE, ¿hacia una fiscalidad "de laboratorio"? *Legal Today*. Recuperado el 5 de Abril de 2024, de <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-fiscal/fiscalidad-internacional/pilares-i-y-ii-de-la-ocde-hacia-una-fiscalidad-de-laboratorio-2023-04-03/>
- Domínguez, J. M. (2021). El nuevo marco internacional de la fiscalidad de las multinacionales. *Documentos de Trabajo (IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social)*, Issue 7, pp. 1-43.
- Enache, C. (2023). *Corporate Tax Rates around the World, 2023*. Obtenido de Tax Foundation: <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2023/>
- Esteban, L. A. (27 de enero de 2022). El difícil reto de sobrevivir al impuesto mínimo global. *Legal Today*. Recuperado el 1 de julio de 2024 de: <https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/fiscal-y-legal/blog-fiscalidad-internacional/el-dificil-reto-de-sobrevivir-al-impuesto-minimo-global-2022-01-27/>
- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Andrea, R., Simonelli, F., & De Groen, W. P. (2020). *Reflections on the EU objectives in addressing aggressive tax planning and harmful tax practices: final report*. Obtenido de Publications Office: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/39958>
- Ferrer (Directora), D., Bech, J., Cosin, R., Cosin, R., Font, P., & Piedra, S. (2019). *Metodología de los Precios de Transferencia. Régimen Fiscal de las Operaciones Vinculadas*. Cizur Menor, Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.U.
- Hidalgo, I. (26 de enero de 2024). *EY. La nueva tributación mínima internacional y su implementación en España: perspectivas prácticas, retos y oportunidades para los grupos multinacionales*. Recuperado el 21 de abril de 2024, de

[https://www.ey.com/es\\_es/the-cfo-agenda/la-nueva-tributacion-minima-internacional-implantacion-espana](https://www.ey.com/es_es/the-cfo-agenda/la-nueva-tributacion-minima-internacional-implantacion-espana)

Muleiro, L. M. (2023). Hacia una nueva fiscalidad internacional de los grandes grupos multinacionales. *Tax legal advisory review: La revista para el mundo económico empresarial*, (4), 17-24, 17-24.

Navarro, A. (2021). Consideraciones de política fiscal sobre la propuesta GloBE de tributación mínima (Pilar 2) y su implementación. *Crónica Tributaria Nº 179*, 63-92. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.47092/CT.21.2.3>

Nogueira, J. (21 de febrero de 2024). *La regla de sujeción a impuestos del Pilar 2*. Recuperado el 1 de julio de 2024, de Blog Fiscal Crónica Tributaria: <https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/la-regla-de-sujecion-a-impuestos-del-pilar-2/>

OCDE. (2016). *Proyecto BEPS - Nota explicativa: Informes Finales 2015*. (P. Éditions OCDE, Editor) Obtenido de Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios: <https://doi.org/10.1787/9789264263567-es>

OCDE. (2018). *Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias 2017*. Obtenido de OECD Publishing, París/Instituto de Estudios Fiscales, Madrid: <https://doi.org/10.1787/9788480083980-es>

OCDE. (2019). *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio: Versión Abreviada 2017*. Obtenido de OECD Publishing, París/Instituto de Estudios Fiscales: <https://doi.org/10.1787/765324dd-es>

OCDE. (2021). *Enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/beps/puntos-destacados-enfoque-de-dos-pilares-para-abordar-los-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-de-la-economia-octubre-2021.pdf>

- OCDE. (2023a). *Base de datos global de estadísticas tributarias 2023*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.pdf>
- OCDE. (2023b). *Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) de la OCDE y el G20*. Obtenido de Declaración de Resultados sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía.: <https://www.oecd.org/tax/beps/declaracion-de-resultados-sobre-el-enfoque-de-dos-pilares-para-abordar-los-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-de-la-economia-julio-2023.pdf>
- OCDE. (2024). *Declaración final sobre la solución de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía - 11 de julio de 2023*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/beps/outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.htm>
- OECD. (2023). *Corporate Tax Statistics 2023*. Obtenido de OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/f1f07219-en>
- OECD. (s.f.). *Base erosion and profit shifting (BEPS)*. Recuperado el 4 de julio de 2024, de <https://www.oecd.org/en/topics/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html#context>
- OECD/BID. (2024). *Manual de Implementación del Impuesto Mínimo (Segundo Pilar): Marco Inclusivo sobre BEPS, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, OCDE, París*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/beps/manual-de-implementacion-del-impuesto-minimo-segundo-pilar.pdf>
- OECD/G20. (2024). *Tax. Base Erosion and Profit Shifting*. Recuperado el 30 de junio de 2024, de <https://www.oecd.org/tax/beps/>
- Parada, L. (2022). *El Acuerdo Fiscal Internacional: Impacto en Economías Emergentes*. (D. A. Estudios de Derecho Tributario, Ed.) Obtenido de <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3984969>

- Pedrosa, J. C. (2019). Análisis histórico del concepto de establecimiento permanente en el artículo 5 del Modelo de Convenio OCDE. *Revista Técnica Tributaria, Número 125*, 57-80.
- Rodado, M. d. (2020). Estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales en un entorno económico digital. *ICE, Revista de Economía (917)*, 73-91.
- Sanz, E. (2021). La imposición mínima global de los grupos de sociedades. OCDE. Pilar 2. *Derecho & Sociedad*, 1-58. doi:<https://doi.org/10.18800/dys.202101.009>
- Steinberg, F. (2022). Ideas, intereses e instituciones en la reforma de la fiscalidad de las empresas multinacionales. *Revista de Economía Mundial 62*, 173-190.