



## Los efectos del proyecto anti-BEPS en el Sur global

MICHAEL LENNARD  
Junio de 2016

- Los consorcios transnacionales eluden en la actualidad impuestos sobre la renta corporativa por un monto anual de aproximadamente 100.000 a 240.000 millones de dólares mediante el desplazamiento de sus ganancias a regiones de bajos o nulos impuestos. Es por ello que en octubre de 2015 fue presentado un plan de acción de la OCDE que consta de 15 medidas. El proyecto anti-BEPS hace una importante contribución a la lucha contra los desvíos en la imposición de gravámenes a los consorcios internacionales.
- Las pérdidas de ingresos afectan a países del Sur global de manera especial, ya que estos tienen una mayor dependencia de los impuestos a la renta corporativa que los países del Norte global. No obstante ello, solo una fracción de los países en desarrollo participó en su elaboración. Por tal motivo, las medidas anti-BEPS tienen para ellos una relevancia distinta según de qué país se trate. Hay dos cuestiones centrales para estos países que no fueron atendidas en el paquete de medidas: el conflicto entre los principios de país de origen y país de residencia y la cuestión de las retenciones en origen (*withholding taxes*).
- Es un progreso que se haya hecho al menos un esfuerzo por incluir a los países del Sur global en el diseño del proyecto. Esto tuvo sus consecuencias: solo se reconoció que era necesario redactar informes específicos para los distintos países gracias a una alianza de países del Sur y de la sociedad civil.
- El proyecto anti-BEPS será un éxito únicamente si logra llenar los vacíos existentes en la elaboración de convenios y en la legislación que dan pie a abusos. De todas maneras, resulta importante en el perfeccionamiento de la cooperación internacional en materia de impuestos que estén debidamente representados los intereses del Sur. Además deben respetarse y reconocerse los roles de la OCDE, la ONU, el FMI y el Banco Mundial y las estructuraciones fiscales regionales e interregionales.

## Contexto: ¿qué es el proyecto anti-BEPS?

El proyecto anti-BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*, erosión de la base imponible y transferencia de beneficios) fue iniciado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los países del G-20 para proceder en forma consensuada contra algunos de los mayores riesgos sistemáticos que amenazan la recaudación proveniente del impuesto a la renta corporativa. “Erosión de la base imponible” se refiere a la recaudación impositiva de un país: el comportamiento contra el cual actúa el proyecto anti-BEPS erosiona la recaudación impositiva de los países en los que tienen lugar actividades económicas y creación de valor. El proyecto está orientado en especial a casos en los que se obtienen beneficios que no son gravados en ninguna parte, por ejemplo mediante el aprovechamiento de regiones con bajos o nulos impuestos (los llamados “ingresos apátridas”).

“‘Con transferencia de beneficios’ se identifica una erosión de la base impositiva en la que se desplazan ganancias artificialmente fuera del país, ya sea a zonas donde están sujetas a gravámenes bajos o nulos, o bien a empresas con pérdidas netas de explotación”. También pueden desplazarse pérdidas a otros países para, por ejemplo, ser luego presentadas allí como pérdidas amortizables.

Según cálculos conservadores de la OCDE, las pérdidas de ingresos debidas a la BEPS fueron en 2014 de 100.000 a 240.000 millones de dólares en todo el mundo. Esto corresponde a entre 4% y 10% de la recaudación mundial generada por el impuesto a la renta corporativa.<sup>1</sup> Según el punto de vista de la OCDE, este problema es agravado por el hecho de que los países del Sur global son comparativamente más dependientes del impuesto a la renta corporativa. Otros cálculos dan cuenta de los serios efectos de la evasión fiscal y del fraude fiscal en el desarrollo de los países del Sur global, y esto a pesar de que en parte se tomaron por base objetos de medición y métodos muy diferentes.<sup>2</sup>

La OCDE comenzó el proyecto anti-BEPS en julio de 2013 con el objetivo de corregir errores de la normativa fiscal internacional. El informe final, de 1.600 páginas, fue presentado en octubre de 2015. La mayor parte del proyecto se encuentra actualmente en la fase de ejecución.<sup>3</sup> Esto incluye las negociaciones sobre un acuerdo multilateral que implemente las modificaciones acordadas sobre doble imposición entre los países participantes más sencillamente

que como sería en caso de un sinnúmero de negociaciones bilaterales.

La OCDE no ha inventado los conceptos de “erosión de la base impositiva” y “transferencia de beneficios”. Ya hace tiempo formaban parte, por ejemplo, del trabajo del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas. Además, en los últimos años fueron objeto una y otra vez de normas jurídicas nacionales y del derecho de precedencia. No obstante ello, el proyecto anti-BEPS es una impresionante y ambiciosa respuesta a los trucos con los que las empresas erosionan la recaudación impositiva, y esto a pesar de que en él todavía no se tratan en absoluto algunos aspectos extremadamente importantes para el Sur global.

Ya en una fase temprana del proyecto anti-BEPS, la OCDE constató que las experiencias de los países en desarrollo con BEPS y las correspondientes medidas para contrarrestarla se pueden diferenciar de las de los países industrializados en seis ámbitos claves:<sup>4</sup>

- a) el tipo de planificación fiscal transfronteriza puede tener diferencias entre estos países;
- b) a los países en desarrollo pueden faltarles los medios administrativos necesarios para combatir la BEPS;
- c) el acceso a información relevante suele ser dificultoso;
- d) la creación y el mantenimiento de las capacidades que resultan necesarias para poner en práctica normas internacionales de gran complejidad, cuya implementación permite grandes márgenes de discrecionalidad;
- e) la necesidad de voluntad política y el apoyo de medidas efectivas para combatir la BEPS en negociaciones regionales; y

1. OCDE, “Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report” (octubre de 2015), p. 16, <[www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm](http://www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm)>.

2. V., por ejemplo, las estimaciones reunidas por la Red para la Justicia Fiscal (Tax Justice Network): <[www.taxjustice.net/topics/more/size-of-the-problem/](http://www.taxjustice.net/topics/more/size-of-the-problem/)>.

3. Además de las negociaciones en relación con el acuerdo multilateral, la OCDE sigue trabajando en algunos temas de BEPS tales como las directrices para el método de distribución de beneficios.

4. OCDE, “Part 1 of a Report to G-20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries” (julio de 2014), pp. 3–4, <[www.oecd.org/tax/background-brief-inclusive-framework-for-beps-im-plementation.pdf](http://www.oecd.org/tax/background-brief-inclusive-framework-for-beps-im-plementation.pdf)>.

f) la gran presión ejercida sobre los países en desarrollo para que atraigan inversiones puede llevar a una competencia fiscal que desemboque en una espiral descendente.

Los impuestos a la renta corporativa –el punto central del paquete de medidas anti-BEPS– conforman en los países del Sur global una porción cada vez mayor de la recaudación impositiva en comparación con los países de la OCDE. En tanto el plan anti-BEPS se adapte a sus necesidades, su potencial y sus prioridades, los países en desarrollo sacarán quizá incluso un provecho mayor que los países de la OCDE o del G-20, que pusieron en marcha el proyecto.

Sin embargo, el paquete de medidas no contempla cuestiones que son de especial relevancia para la mayoría de los países del Sur global. Entre ellas están sobre todo los temas siguientes:

- El conflicto entre los principios de país de origen y país de residencia en convenios fiscales: la mayor parte de los países importadores de capital (entre los cuales suelen estar los países en desarrollo) desean asegurarse en la recaudación impositiva tantos derechos impositivos internos como sea posible si la actividad económica, por ejemplo una inversión, tiene lugar dentro del país. Por lo general, los países exportadores de capital prefieren que solo el país de la sede de la empresa (ellos mismos) cobre impuestos, o que por lo menos el derecho impositivo del país de origen esté restringido a un límite superior bajo. Este es el punto central en el que difieren, grosso modo, la práctica contractual de países en desarrollo y países industrializados, por ejemplo el Convenio Modelo de las Naciones Unidas sobre Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo (*United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*) (2011) (“modelo de la ONU”) y el Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre Patrimonio (*Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital*) (2014) de la OCDE (“modelo de la OCDE”).

- La retención de impuestos (*withholding taxes*, retenciones en origen) como medida contra la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios: se trata de una medida especialmente importante y sencilla de gestionar (si bien algo torpe), que es usada por países en desarrollo para asegurarse ingresos impositivos provenientes de flujos de capital internacionales. Se presume que su importancia irá en aumento, especialmente en lo concerniente a

las ganancias por la prestación internacional de servicios y la economía digital. Un buen diálogo sobre la retención de impuestos podría reconocer su legitimidad soberana y su rol a favor de proteger la base impositiva y, al mismo tiempo, considerar el hecho de que los sistemas de retención de impuestos mal contruidos posiblemente impidan que lleguen al país las ideas, invenciones y servicios novedosos y los medios necesarios para el crecimiento de las empresas locales. Y esto tendría efecto sobre las capacidades locales, la competitividad e incluso posiblemente para los clientes. Un enfoque de este tipo podría generar una útil ayuda orientadora para todos los participantes de un sistema impositivo.

## La BEPS y los intereses del Sur global

Los propios países en desarrollo son los que mejor pueden evaluar el alcance y la efectividad de su integración al diseño de las normas anti-BEPS. Ciertamente no participaron en la formulación del paquete de medidas, la hoja de ruta del proyecto anti-BEPS. Sin embargo, desde entonces se han hecho serios esfuerzos para incluirlos.<sup>5</sup>

En cualquiera de los casos, esta inclusión tiene ciertos límites. Solo unos pocos países estaban en condiciones de manejar en toda su extensión el amplio proyecto anti-BEPS con su estricto cronograma. Las rondas de consulta previas tuvieron un efecto positivo; las autoridades fiscales e instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desempeñaron un rol en la exposición de puntos de vista del Sur global. Pero nada puede sustituir la presencia en la sala en la que se elaboran los contenidos y se toman las verdaderas decisiones. Algunos comentaristas de la sociedad civil han criticado que la participación tuvo lugar por invitación y no sobre la base de un derecho, y que el proceso dejó participar muy poco a los países del Sur global en algunos aspectos cruciales.<sup>6</sup>

5. Sobre el compromiso de la OCDE desde su propio punto de vista, v. “Developing Countries and BEPS”, <[www.oecd.org/tax/developing-countries-and-beps.htm](http://www.oecd.org/tax/developing-countries-and-beps.htm)>.

6. V., por ejemplo, ActionAid, “The BEPS process: failing to deliver for developing countries” (26 de septiembre de 2014), <[www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the\\_beps\\_process\\_failing\\_to\\_deliver\\_for\\_developing\\_countries\\_0.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the_beps_process_failing_to_deliver_for_developing_countries_0.pdf)>; Eurodad, “G-20/ OECD invites developing countries to join discussions about international tax reform - after rich countries have taken most decisions behind closed doors” (27 de febrero de 2016), <[www.eurodad.org/Entries/view/1546544/2016/02/27/G20-OECD-invites-developing-countries-to-join-discussions-about-international-tax-reform-after-rich-countries-have-taken-most-decisions-behind-closed-doors](http://www.eurodad.org/Entries/view/1546544/2016/02/27/G20-OECD-invites-developing-countries-to-join-discussions-about-international-tax-reform-after-rich-countries-have-taken-most-decisions-behind-closed-doors)>.

## Resumen de la categorías de BEPS

La OCDE ha organizado en categorías las medidas del paquete anti-BEPS conforme a sus características. En la siguiente tabla se muestra qué objetos corresponden a cada categoría. Los resultados incluyen (ordenados por grado decreciente de consenso entre los participantes BEPS): (i) estándares mínimos a los que se comprometen los defensores del resultado sobre BEPS y que exigen fundamentalmente una modificación de la legislación del país, (ii) un fortalecimiento de los estándares actuales de la OCDE (o sea, recomendaciones de la OCDE actualizadas fácticamente sobre determinación de precios de transferencia o recaudación impositiva) y (iii) la identificación de ejemplos de “mejores prácticas”, que sean presentados a los participantes BEPS para que los tomen en consideración. Además quedan pendientes otros informes más sobre datos de BEPS y economía digital. La estimación de la relevancia de cada objeto para el Sur global (en la tabla, “SG”) puede ser muy general y subjetiva, debido a la gran cantidad de situaciones y prioridades de los países en desarrollo. Responde o bien a la relevancia probable o bien concede más importancia a los sistemas impositivos menos desarrollados. Aquí debe tenerse en cuenta que algunos países no están siquiera en condiciones de imponer las “normas” ya existentes contra la reducción de ganancias y la transferencia de beneficios. En estos casos, si bien la imposición de normas puede tener teóricamente una gran importancia para el Sur global, es posible que tenga poco o ningún efecto positivo inmediato.<sup>7</sup>

---

7. Ver Ernst y Young, “Deciphering BEPS: What Do the Categories Mean?” (2015), <<http://taxinsights.ey.com/archive/archive-articles/deciphering-beps-what-do-the-categories-mean.aspx>>.



Coherencia	Sustancia	Transparencia
<p><b>Punto de acción 2: Neutralización de los efectos de diseños híbridos</b> (Procedimiento contra el aprovechamiento de diferencias en el manejo fiscal de instrumentos o unidades de negocios en distintos países con el objetivo de no pagar impuestos por ganancias en ningún lugar).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Se identificaron ejemplos de mejores prácticas sobre reacciones a aspectos legislativos y contractuales.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>Básicamente poca. En la mayoría de los países del SG son corrientes formas de abuso distintas y más costosas.</i></p>	<p><b>Punto de acción 6: Impedimento de abuso de acuerdos</b> (Procedimiento contra el abuso de acuerdos favorables – “<i>treaty-shopping</i>”).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Estándares mínimos: Limitación de reservas de ganancias, verificación del objetivo de la empresa o ambos.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>Básicamente de grande a muy grande. Para muchos países, el “treaty-shopping” de ventajas no previstas es un serio problema.</i></p>	<p><b>Punto de acción 11: Medición y monitorización de reducción de ganancias y la transferencia de beneficios</b> (Mejoramiento de la mensurabilidad de los alcances y efectos de la BEPS y las medidas en su contra).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Propuestas para mejorar el análisis sistemático de datos.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>Debido a la limitada cantidad de datos en el SG, es básicamente poca. Sin embargo, el nivel de pérdidas puede incrementar en el futuro la atención que se le preste y, con el tiempo, alentar la implementación de medidas contrarias.</i></p>
<p><b>Punto de acción 3: Fortalecimiento de las normas de Sociedades Extranjeras Controladas (las llamadas normas SEC)</b> (Mejor diseño de reglas que sirvan para imponer gravámenes sobre saldos generados en el exterior de filiales controladas desde el territorio nacional. De este modo ya no se permitiría “estacionar” ingresos en una región libre de impuestos o de bajos impuestos).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Ejemplos de mejores prácticas para países que deseen introducir las normas SEC.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>Básicamente poca. En general hay prioridades más urgentes.</i></p>	<p><b>Punto de acción 7: Impedir la elusión artificial del estatus de establecimiento</b> (Antes de que en un país se puedan gravar actividades económicas bajo un convenio de doble imposición, se debe verificar si la empresa mantiene en ese país un establecimiento. Este punto se ocupa de los métodos artificiales para eludir en auditorías de establecimientos la vinculación temporal o local relevante).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Fortalecimiento de las normas de la OCDE mediante la actualización del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>De poca a mediana, especialmente en función de las estructuras de redes fiscales y de la capacidad para encarar cuestiones de auditoría de establecimientos.</i></p>	<p><b>Punto de acción 12: Normas de publicación</b> (Elaboración de propuestas de diseño de normas de publicidad obligatoria de transacciones agresivas o abusivas).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Ejemplos de mejores prácticas para normas legales nacionales tendientes a mejorar el flujo de información sobre riesgos fiscales en administraciones fiscales y política fiscal.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>De poca a mediana. Difícil de implementar en muchos países del SG, además de la existencia de prioridades más urgentes.</i></p>
<p><b>Punto de acción 4: Deduciones de intereses</b> (Procedimiento en contra de que empresas multinacionales desplacen grandes montos de deuda ajena a países con alta carga tributaria; de que usen préstamos internos del grupo para generar deducciones de intereses que superen los costos de tasas del mercado; de que usen deudas para generar ingresos libres de impuestos).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Ejemplos de mejores prácticas sobre formas de combate por vía legislativa.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>Generalmente de grande a muy grande. Una cuestión de interés muy importante.</i></p>	<p><b>Punto de acción 8: Aspectos sobre precios de transferencia de valores intangibles</b> (Procedimiento contra la transferencia de beneficios en relación con pagos por valores intangibles como por ejemplo, propiedad intelectual).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Estándares de la OCDE mediante actualización de los principios de la OCDE válidos para precios de transferencia.</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>De poca a grande, dependiendo de la magnitud de los valores intangibles locales tales como desarrollo de productos y valores intangibles de marketing o pagos por valores intangibles mantenidos en el extranjero.</i></p>	<p><b>Punto de acción 13: Documentación sobre precios de transferencia</b> (Procedimiento contra asimetrías en la información entre administración financiera y empresas multinacionales en lo que respecta a actividades locales y globales).</p> <p><b>Resultado:</b> <i>Estándares mínimos, incluyendo un paquete para implementar un informe específico por cada país (“Country-by-Country Reporting”).</i></p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> <i>De grande a muy grande, dependiendo de la capacidad de análisis de datos, evaluación de riesgos y reacción.</i></p>



Coherencia	Sustancia	Transparencia
<p><b>Punto de acción 5: Prácticas fiscales nocivas</b> (Procedimiento contra regulaciones preferenciales para capital móvil que tienen efecto sobre los ingresos de otros países en los que tienen lugar las actividades económicas reales).</p> <p><b>Resultado:</b> Estándares mínimos que establezcan la necesidad de sustancia en regímenes preferenciales.</p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> Básicamente de mediana a grande, tanto en lo concerniente a la afectación de prácticas fiscales nocivas como en lo que respecta al aseguramiento de la sustancia, que protege contra la presunción de prácticas fiscales nocivas.</p>	<p><b>Punto de acción 9: Riesgo de precios de transferencia y capital</b> (Procedimiento contra transferencia de beneficios por medio de la manipulación de riesgos y capital que son transferidos al exterior para limitar los beneficios obtenidos dentro del país).</p> <p><b>Resultado:</b> Fortalecimiento de las normas de la OCDE mediante la actualización de las directivas de la OCDE sobre precios de transferencia.</p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> De grande a muy grande, con marcada orientación a su contenido económico (substance over form).</p>	<p><b>Punto de acción 14: Arreglo de conflictos</b> (Mejoramiento de la efectividad de los mecanismos de arreglo de conflictos).</p> <p><b>Resultado:</b> Estándares mínimos para procedimientos de entendimiento (disposiciones sobre arreglo de conflictos por medio de convenios fiscales) y un compromiso de 20 países (de la OCDE) de recurrir, en caso de convenio fiscal, al organismo arbitral obligatorio.</p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> De poca a mediana. Es improbable que los países en desarrollo deseen una modificación. Sin embargo, se está ejerciendo presión sobre el SG para que mejoren los procedimientos de entendimiento. De igual manera, los 20 países comprometidos de la OCDE presionarán para un compromiso con los organismos arbitrales obligatorios.</p>
	<p><b>Punto de acción 10: Precios de transferencia</b></p> <p>– <b>Negocio sujeto a riesgos</b> (Contiene directivas sobre: Atribución de beneficios en cadenas de valor globales; negocios con commodities; costos de gestión y establecimiento principal).</p> <p><b>Resultado:</b> Endurecimiento de los estándares de la OCDE mediante la actualización de las directivas de la OCDE sobre precios de transferencia.</p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> Básicamente de grande a muy grande, especialmente porque estos temas son motivo de especial preocupación para muchos países del SG.</p>	
<p><b>Punto de acción 1: Economía digital</b> (tema transversal) (Trata problemas que surgieron de la digitalización de actividades económicas o que se hacen más apremiantes por ese motivo)</p> <p><b>Resultado:</b> No se recomienda ninguna opción determinada de tributación para la economía digital: monitorización continua y elaboración de informes.</p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> Actualmente, entre poca y mediana para la mayoría.</p>		
<p><b>Punto de acción 15: Desarrollo de un instrumento multilateral</b> (tema transversal) (Uso de un instrumento multilateral para la incorporación de anexos al tratado relacionados con la BEPS, a fin de que se pueda prescindir de negociaciones bilaterales aisladas).</p> <p><b>Resultado:</b> El texto se está negociando actualmente.</p> <p><b>Probable relevancia para el SG:</b> Depende de la participación y de que el mecanismo sea usado para desplazar la práctica de los países del SG: yendo del modelo de la ONU (o modelo de "país de origen"), que es más favorable para los países que son fundamentalmente importadores de capital, al modelo de la OCDE (modelo de "país de residencia"), que es más ventajoso para los países que son fundamentalmente exportadores de capital.</p>		

## Los efectos del proceso anti-BEPS en el Sur global

### Las ventajas

Para el Sur global, el proceso anti-BEPS conlleva algunas ventajas claras:

- El proceso considera –al menos desde un punto de vista superficial– la necesidad de integrar los países del Sur global a la toma de decisiones sobre reglas que los afectan. Aunque pueda dudarse de que esto haya tenido profundas consecuencias, estos claros compromisos representan un progreso en el establecimiento de normas. Despertarán en los países del Sur global la saludable expectativa de que las normas que los afectan son legitimadas por su participación y consentimiento y de que en cierto modo no hay “tributación (normas fiscales) sin representación”.
- La manifestación de los intereses comunes entre las autoridades fiscales garantiza que se combata la reducción de ganancias y la transferencia de beneficios de una manera consensuada, especialmente porque la falta de cooperación y consenso entre los países fue lo que hizo avanzar la elusión fiscal y el fraude fiscal.
- Una mayor atención a la cuestión de si puede implementarse efectivamente una propuesta de solución en las condiciones de un país en desarrollo.
- La comprobación de que se necesita información específica de cada país es una elogiada reacción al llamado de los países en desarrollo y la sociedad civil. Es un progreso, a pesar de que el volumen de la información recogida es menor al que habían exigido muchos defensores (se critica que la información no sea pública y no tan detallada como para que los informes identifiquen –tal como algunos reclaman– a empresas individuales, y que se haya fijado un umbral elevado para la aplicabilidad a determinadas empresas multinacionales).
- La amplia coalición de países en desarrollo y sociedad civil fue determinante para la inclusión de informes específicos por país en los resultados sobre BEPS. Mientras esta última aprovechó su poder de incidencia, los primeros aportaron legitimidad soberana. Es una señal importante y una oportunidad para la elaboración futura de normas.

- Avances como una mejor consideración del reparto de ganancias en la evaluación de la transferencia de beneficios evidencian conciencia del problema. Se necesitan métodos que sean apropiados para imponer gravámenes sobre ganancias en países en desarrollo allí donde haya actividad económica y creación de valor, aunque no haya una base de comparación local. De todas maneras no puede subestimarse la complejidad de un reparto de ganancias.

- Mejores directrices en lo que concierne al tratamiento de criterios de comparatividad tales como especificidades locales de mercados (incluyendo ahorros por medio de “ventajas de localización”), personal y sinergias de los grupos multinacionales pueden ser muy útiles en relación con la determinación de precios para países en desarrollo.

- Los empleados de Hacienda en el Sur global sacan provecho en términos generales del trabajo conjunto práctico con colegas del Sur y del Norte. Es probable que esto tenga efectos positivos a largo plazo sobre la experiencia y la autoconfianza.

- La oportunidad de aprender de las experiencias de otros se amplía con enfoques legislativos conjuntos y otros enfoques.

### Posibles desventajas

Obviamente, el proceso anti-BEPS conlleva algunas posibles desventajas. Su importancia es diferente dependiendo de cada país:

- La inclusión, mayor o menor, de algunos países en desarrollo en el proceso podría ser valorada en exceso como señal de aceptación global. Una “mayoría silenciosa” podría de esta manera ser aún menos escuchada.

- En el caso de una “solución tipo paquete”, tal como el proceso anti-BEPS, puede dificultar a algunos países el nuevo cálculo de costos totales y la utilidad total, especialmente porque una gran parte del proceso anti-BEPS no se ha realizado aún. Frente a la presión a participar está el hecho de que “los países y las jurisdicciones fiscales que tengan interés en ingresar al plan marco [nuevo y que incluye a la OCDE] deben comprometerse con el amplio paquete anti-BEPS y su consecuente

implementación; además están obligados a pagar una cuota anual de membresía para cubrir los costos del plan marco”.<sup>8</sup>

■ La OCDE desarrolla en torno al proyecto anti-BEPS un “sistema operativo” propio; está basado en un paquete de medidas desarrollado por la OCDE y que una secretaría de la OCDE hace operativo; además, es implementado y controlado por comisiones de desarrollo de la OCDE, pero con participación de otros usuarios con mayor o menor acceso al sistema operativo. Los trabajos de análisis mencionados en el punto 11 son realizados por la OCDE. Para algunos países del Sur global, se planteará la cuestión de si este sistema operativo se corresponde lo suficiente con sus circunstancias y prioridades, si está pensado para un alcance global (especialmente porque incluye países no pertenecientes a la OCDE que son invitados a foros importantes por un órgano de los países miembros de la organización como el Consejo, según su criterio), y de si es compatible con el sistema operativo al que están acostumbrados, por ejemplo, un sistema orientado más bien a países de origen, como bajo el modelo ONU.

### ¿Una oportunidad para la cooperación internacional en cuestiones fiscales?

La OCDE ha hecho un significativo y competente aporte para reforzar los ingresos y volver, de ese modo, a compensar el desequilibrio en el mundo de los impuestos. Mientras que en este punto aportó un remedio, el trabajo en el proyecto anti-BEPS mostró la creciente importancia que tiene, en un mundo cada vez más digitalizado, un ajuste a favor del país en el que se realiza la actividad económica (como en el modelo de convenio fiscal de la ONU). Por el contrario, el principio fiscal opuesto, orientado a la sede de la empresa, se va convirtiendo en una sombra que, aunque pueda verse, nunca toma cuerpo.

Es probable que una salida consista en reconocer las insuficiencias prácticas de construcciones como el principio del *arm's length* (principio de libre competencia) en el combate contra la transferencia de beneficios, especialmente en el caso de países en desarrollo en los que posiblemente no puedan hallarse datos comparativos en el mercado. En su lugar deberían hallarse alternativas para superar las insuficiencias que puedan manejarse y establecerse un equilibrio justo entre los intereses de los contribuyentes y el Estado. En la actualidad, este justo equilibrio es difícil de

alcanzar para los países del Sur global; surgen diferencias demasiado grandes cuando se comparan los recursos (por ejemplo, la cantidad de expertos, dinero, tecnología de información –TI– y bancos de datos) y el nivel de información de empresas multinacionales con los de las autoridades de los países en desarrollo. En el corto plazo, es muy difícil solucionar los vacíos existentes en el diseño de convenios y en la legislación que permiten los abusos. A los países del Sur global suelen faltarles recursos jurídicos para encarar estos casos y el proyecto anti-BEPS no toca esta importante cuestión.

El proyecto anti-BEPS y el apoyo técnico vinculado a él representan un avance potencialmente efectivo en el combate contra estas insuficiencias. Es importante entender el llenado de estos vacíos como indicador clave para el éxito del proyecto anti-BEPS. De otro modo, existe el peligro de un sistema fiscal global de dos carriles en el que la TI permita a los países ricos, por ejemplo, la creación de un intercambio automático de información que siga siendo inalcanzable para muchos países del Sur global. Peor aún, los políticos podrían, en virtud de su propia concepción del mundo, llegar a suponer que la posibilidad de un intercambio automático de información es la norma. Esto podría llevarlos a desarrollar reglas, cronogramas y modalidades que cada vez tengan menos que ver con el mundo del Sur global. Quienes eluden impuestos encontrarían un gran favor en las oportunidades que estas diferencias originarían.

Hay otra brecha decisiva más que, si bien ha sido considerada en el contexto de la BEPS, nunca ha sido tratada de forma completa. El tiempo dirá si los efectos en este ámbito han sido positivos o negativos. Se trata de la brecha en el desarrollo de normas. Las así llamadas normas globales no funcionan posiblemente, a pesar de la buena voluntad, en el contexto de los países en desarrollo, para los cuales no fueron diseñadas. Si al final del proceso anti-BEPS queda fraguado un cimiento que posicione *de facto* a la OCDE como el centro de fijación internacional de normas jurídicas tributarias, de apoyo a secretarías, de interpretación, de vigilancia y de apoyo técnico, y si no se percibe que este cimiento esté adaptado a la arquitectura de los países en desarrollo, entonces se corre el peligro de que los países del Sur global ni siquiera participen. O bien considerarán incompleta la participación y no tendrán la sensación

8. OCDE, “Background Brief: Inclusive Framework for BEPS Implementation”, (marzo de 2016), p.1, <[www.oecd.org/tax/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf](http://www.oecd.org/tax/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf)>.



de que los datos les “pertenezcan” completamente, más allá de lo grandes que puedan ser su experticia científica y su virtuosismo técnico. Por lo tanto, el cimiento de un sistema fiscal global unificado no fraguará correctamente, y el edificio apoyado sobre él se transformará en un lugar riesgoso y de derroche de recursos para administradores, asesores y contribuyentes.

En tanto se fomente el rol de organizaciones con amplia presencia internacional como la ONU, podrá quitársele al tema un poco de presión política. Además, de este modo el trabajo de la OCDE será evaluado por su eficacia, especialmente cuando tome una posición (lo que suele ocurrir) sobre las realidades y prioridades del Sur global. Esta evaluación exonera a la OCDE y a sus 34 miembros de tener que planificar constantemente en función de la aplicabilidad universal.

En tal sentido, sería una señal de razonabilidad política que un proyecto anti-BEPS posterior respete y reconozca los roles de la OCDE, la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y las estructuraciones fiscales regionales e interregionales. Esto también incluye darles apoyo en sus procesos de trabajo de manera coordinada, pero sin un único órgano de coordinación. El rol de la sociedad civil, la economía, los asesores, los científicos y, por cierto, los países es decisivo a la hora de pedirles una rendición de cuentas a las organizaciones internacionales y regionales. Garantizaría que puedan fluir ideas y ejemplos de mejores prácticas de este ámbito tanto dentro del Sur como en ambos sentidos entre el Sur y el Norte.

El reconocimiento político, la manutención y un adecuado apoyo y facilitación de medios para órganos tales como la Comisión de Impuestos de la ONU, dotados de experticia global y prestando especial atención a las circunstancias reales y las esperanzas del Sur global, son la bomba hidráulica que garantizará el flujo en todo el Sur y hacia el Norte. Si además se reconocen tanto el aporte potencial como las limitaciones estructurales de las instituciones hechas a la medida del Norte y la necesidad de equilibrar las instituciones conforme a su credibilidad y su buena voluntad, entonces surge el atractivo que garantiza un flujo igualmente productivo hacia el Sur.

La necesidad de una cooperación internacional genuina en cuestiones fiscales en un mundo cada vez más interconectado va de la mano de los llamamientos cada vez más acuciantes a los Estados para que asuman la responsabilidad

por las consecuencias internacionales de sus políticas y legislaciones tributarias y realicen los así llamados “análisis *spillover*” de los efectos sobre otros países, especialmente países en desarrollo, como cuando apoyan activamente, por ejemplo, la búsqueda de convenios más favorables (“*treaty shopping*”) y otras formas de reducción de ganancias, o alimentan para todos los participantes otras destructivas espirales descendentes que obligan a los Estados a erosionar brutalmente sus propias bases impositivas al crear frecuentemente nocivos incentivos fiscales.<sup>9</sup>

9. Sobre los efectos externos de los impuestos, v. FMI (Staff Report), “Spill-Overs on International Corporate Taxation” (9 de mayo de 2014), <[www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf)>.



### Sobre el autor

**Michael Lennard** es director de la División de Cooperación Internacional en Temas Fiscales del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, además de secretario de la Comisión de Impuestos de la ONU. Anteriormente fue responsable de temas fiscales en la OCDE y en Oficina de Hacienda de Australia. En la Oficina de Derecho Internacional de Australia fue responsable de las áreas de comercio internacional, inversiones y derecho internacional público. Obtuvo títulos en la Universidad de Tasmania, en la Australian National University y en Cambridge. Contacto: <lennard@un.org>. Las posturas defendidas en el presente texto reflejan la opinión del autor. No siempre se corresponden con los puntos de vista de las Naciones Unidas.

Traducción: Carlos Díaz Rocca

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo

Responsable:  
Thomas Mättig | Coordinador del Proyecto de Globalización

Tel.: +49-30-269-35-7415 | Fax: +49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Pedidos/Contacto:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

No está permitido el uso comercial de los medios editados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento escrito de la FES.

### Política Global y Desarrollo

El Departamento de Política Global y Desarrollo de la FES fomenta el diálogo Norte-Sur y lleva los debates sobre problemas internacionales al ámbito público y político de Alemania y Europa. Ofrece una plataforma para la discusión y el asesoramiento con el objetivo de fortalecer la conciencia sobre las relaciones globales, desarrollar escenarios y formular propuestas de acción política. Esta publicación aparece en el marco del proyecto de globalización, cuyo responsable en calidad de coordinador es: Thomas Mättig, [thomas.maettig@fes.de](mailto:thomas.maettig@fes.de).

Los puntos de vista expresados en esta publicación no coinciden necesariamente con los de la FES.

Esta publicación se imprime en papel proveniente de forestación sustentable.



ISBN  
978-3-95861-582-3