

Capítulo 2

Antecedentes

La tributación es un atributo de la soberanía de los países, pero la interacción de las normas tributarias internas en algunos casos es causa de lagunas y fricciones. Cuando diseñan sus normas tributarias internas, puede que los estados soberanos no tengan suficientemente en cuenta los efectos de las normas de otros países. La interacción de diferentes conjuntos de normas aplicadas por países soberanos crea fricciones, incluyendo el potencial de una doble imposición para las empresas que operan en varios países. También crea lagunas en los casos en los que la renta de las sociedades no se grava en absoluto, sea por el país de origen o por el de residencia, o cuando sólo se grava a tipos nominales. Dentro de un sistema nacional, se alcanza la coherencia del sistema tributario mediante un principio de correspondencia: un pago deducible por el deudor suele ser gravable en manos del beneficiario, a menos que se exonere explícitamente. No existe un principio de coherencia similar a nivel internacional, y esto deja mucho espacio para la arbitrariedad por parte de los contribuyentes, aunque los estados soberanos han venido cooperando para garantizar la coherencia en un ámbito muy limitado, esto es, para evitar la doble imposición.

Las normas internacionales han pretendido resolver estas fricciones desde el respeto a la soberanía impositiva, pero existen lagunas. Desde por lo menos la década de 1920, se ha reconocido que la interacción entre los sistemas impositivos nacionales puede producir superposiciones en el ejercicio del derecho impositivo que pueden producir doble imposición. Los países vienen trabajando desde hace mucho tiempo, y están firmemente comprometidos, para la eliminación de la doble imposición, de suerte que se minimicen los perjuicios al comercio y las dificultades al crecimiento económico sostenido, afirmando a la vez su derecho soberano a establecer sus propias normas impositivas. Hay lagunas y fricciones entre los distintos sistemas impositivos nacionales que no se tuvieron en cuenta a la hora de diseñar las normas actuales y que no se resuelven en los tratados bilaterales de doble imposición. La economía global requiere que los países colaboren en temas de imposición para poder proteger su soberanía impositiva.

En muchas circunstancias, las leyes nacionales y los tratados de doble imposición que gravan los beneficios transfronterizos producen los resultados correctos y no dan lugar a la erosión de la base imponible ni al traslado de beneficios. La cooperación internacional ha producido principios compartidos y una red de miles de tratados bilaterales de doble imposición que se basan en estándares comunes y que por tanto evitan generalmente la doble imposición de los beneficios de las actividades transfronterizas. La claridad y la estabilidad son la piedra angular del crecimiento económico. Es importante conservar esa claridad y predictibilidad para seguir avanzando a partir de esta estabilidad. Al mismo tiempo, es necesario solucionar aquellos casos en que las normas actuales den lugar a resultados que generen preocupación desde el punto de vista político.

Con el tiempo, la normativa actual también ha revelado debilidades que crean oportunidades para la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios se relacionan sobre todo con ejemplos en los que las diferentes normas impositivas producen una doble exención o una imposición inferior a la ordinaria. También se relaciona con estructuras artificiosas que logran una baja o nula imposición mediante la retirada de los beneficios de las jurisdicciones donde tienen lugar las actividades que los generan. La baja o nula imposición no son *per se* causa de preocupación, pero sí lo son cuando están asociadas a prácticas que disocian artificialmente la base imponible de las actividades que la generaron. En otras palabras, lo que crea preocupación a la política impositiva es que, debido a lagunas en la interacción de distintos sistemas impositivos, en algunos casos derivadas de tratados de doble imposición, los beneficios de las actividades transfronterizas puedan quedar sin gravar o quedar, sin razón, insuficientemente gravados.

La expansión de la economía digital también supone desafíos para la fiscalidad internacional. La economía digital se caracteriza por basarse, como ninguna otra, en activos intangibles, por el uso masivo de datos (especialmente de datos personales), por la adopción general de modelos comerciales poliédricos que aprovechan el valor de las externalidades generadas por los servicios gratuitos, y por la dificultad de determinar la jurisdicción bajo la que tiene lugar la creación de valor. Todo esto plantea cuestiones fundamentales sobre cómo pueden las empresas añadir valor y obtener beneficios y sobre cómo se relaciona la economía digital con los conceptos de fuente y residencia para la caracterización de los ingresos para fines impositivos. Al mismo tiempo, el hecho de que las nuevas maneras de hacer negocio puedan resultar en una reubicación de las funciones comerciales esenciales y, en consecuencia, de una diferente distribución de los derechos impositivos, puede conducir a una baja imposición que no es, *per se*, un indicador de los defectos del sistema actual. Es importante examinar con cuidado el modo en el que las empresas de la economía digital añaden valor y obtienen beneficios para determinar si

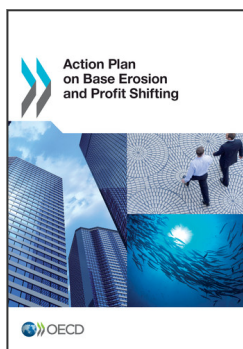
es preciso, y hasta qué punto lo es, adaptar las normas actuales para tener en cuenta las características específicas de esas actividades económicas y evitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

Estas debilidades ponen en peligro el marco actual basado en el consenso, haciendo necesaria una importante movilización de los tomadores de decisiones para evitar que los problemas empeoren. La inacción en este campo posiblemente dé como resultado el que algunos gobiernos pierdan ingresos por impuestos sobre sociedades, la aparición de sistemas rivales de normas internacionales y en la sustitución del actual marco basado en el consenso por medidas unilaterales que podrían conducir a un caos impositivo global caracterizado por la reaparición masiva de la doble imposición. De hecho, si el Plan de acción no es capaz de desarrollar soluciones eficaces a tiempo, puede que algunos países decidan adoptar medidas unilaterales para proteger su base impositiva, resultando en una incertidumbre que es evitable y en una doble imposición sin deducciones o exenciones que la alivien. Por lo tanto, es esencial que los gobiernos logren un consenso sobre las acciones que deberían adoptar para afrontar las debilidades anteriores. Como los líderes del G20 han señalado: “pese a los riesgos a los que nos enfrentamos nacionalmente, estamos de acuerdo en que el multilateralismo tiene una importancia aún mayor en la situación actual y sigue siendo nuestro mejor recurso para resolver los problemas de la economía mundial” (G20, 2012).

En el cambiante entorno de la imposición internacional, una serie de países han expresado su preocupación por el modo en que los estándares internacionales en que se basan los tratados bilaterales distribuyen las potestades impositivas entre los países de la fuente y de residencia. Este Plan de acción se centra en solucionar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Aunque las acciones para combatir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios restaurarán la imposición tanto en la fuente como en la residencia en una serie de casos en que, de otro modo, los ingresos transfronterizos quedarían sin gravar o lo estarían con muy baja imposición, estas acciones no están directamente dirigidas a cambiar los estándares internacionales actuales sobre la distribución de las potestades impositivas respecto de los ingresos transfronterizos.

Los ministerios de hacienda del G20 han pedido a la OCDE que desarrolle un plan de acción para tratar los problemas de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de un modo coordinado y completo. Específicamente, este Plan de acción debería proporcionar a los países instrumentos nacionales e internacionales que alineen mejor la potestad impositiva con las actividades económicas. Tal y como se requería en el informe *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (OCDE, 2013a), este Plan de acción (i) identifica las acciones necesarias para paliar la erosión de la base imponible y el traslado

de beneficios, (ii) establece plazos para poner en marcha estas acciones e (iii) identifica los recursos necesarios y la metodología para poner en marcha estas acciones.



From:
Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264202719-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2014), "Antecedentes", in *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264207813-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.