

CUADERNOS 28

**Fiscalidad internacional:
competencia entre países
y paraísos fiscales.
¿Un problema irresoluble?**



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 30 de noviembre de 2020
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

**Fiscalidad internacional:
competencia entre países
y paraísos fiscales.
¿Un problema irresoluble?**



La fiscalidad se ha convertido en un campo de batalla en la economía internacional. Diversos países perdonan impuestos y ofrecen opacidad a empresas y particulares, creando distorsiones en la competencia empresarial, dificultades a las haciendas de las demás naciones y facilitando el blanqueo de capitales de las actividades ilegales.

* * *

Los llamados paraísos fiscales viven una edad de oro por el drástico abaratamiento de las comunicaciones, su creciente rapidez y la mayor capacidad del proceso de datos, que hace complicado el rastreo de operaciones financieras complejas.

* * *

La fragmentación de los procesos productivos a través de las cadenas globales de valor y la nueva economía de soporte digital han debilitado la significación de la territorialidad en la actividad económica, que era una piedra angular de las haciendas tradicionales. Los grandes grupos empresariales que dejan de pagar impuestos a través de paraísos fiscales y las empresas digitales que no tributan donde operan perjudican a las empresas que pagan sus impuestos y, además, falsean la competencia. En las haciendas nacionales los perdedores son los grandes impuestos directos: sociedades, renta y patrimonio.

* * *

El problema de la fiscalidad internacional es la dimensión internacional de la economía sumergida. Urge suprimirla por sus efectos negativos sobre la competencia empresarial, la recaudación de las haciendas y los riesgos de blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas.

* * *

El problema es aún más grave cuando se da en un área económica e institucionalmente integrada, como la Unión Europea. Esta tiene la obligación de conseguir que desaparezcan las discriminaciones fiscales, armonizando las bases del impuesto sobre sociedades y desautorizando a aquellos miembros que facilitan la elusión fiscal de grupos multinacionales. En perjuicio de los demás países, de sus empresas tradicionales que cumplen y de sus haciendas públicas. La construcción europea no puede admitir “gorrones”.

ÍNDICE

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales. ¿Un problema irresoluble?	5
--	---

Informes

Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales	9
Julio López Laborda Jorge Onrubia	
Retos para el Impuesto sobre Sociedades español en el nuevo contexto internacional	23
Eduardo Sanz Gadea	
“(…) y los ricos vamos ganando”. La creciente competencia fiscal por la atracción de los millonarios	37
Fernando Rodrigo Sauco	
Los paraísos fiscales. Diagnóstico y soluciones	53
Jose María Peláez Martos	



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de estos.

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales. ¿Un problema irresoluble?

La crisis económica provocada por la pandemia de la Covid-19 ha vuelto a poner en serias dificultades a la hacienda española y a demostrar que sus problemas son de fondo. Ha dejado claro que habría sido necesario asegurar el equilibrio en épocas de normalidad para poder tener margen de maniobra cuando llegaran las dificultades y capacidad para ayudar a la población y la economía a superar los problemas. Por no haberlo hecho se ha encontrado ahora con un volumen de deuda pública que la tiene maniatada. Para conseguir que la tendencia al equilibrio sea la pauta de la hacienda y no rarísima excepción, como ocurre en España, es necesario repensar la política de gasto público y también, como el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN sostuvo hace ya varios años, “una reforma tributaria en profundidad” (*Cuadernos 12*, 2014). Las ideas allí expresadas continúan estando plenamente vigentes. Ahora queremos llamar la atención sobre otro aspecto importante de la fiscalidad, que es su dimensión internacional.

Desde hace años, en la economía internacional la fiscalidad se ha convertido en un campo de batalla para el que no parece encontrarse solución. Diversos países, no siempre pequeños ni marginales, luchan por ofrecer las mejores condiciones tributarias, y a menudo opacidad, a empresas y particulares, creando serias distorsiones en la competencia empresarial, dificultades a las haciendas de las demás naciones y hasta en ocasiones facilitando el blanqueo de capitales obtenidos en actividades ilegales.

Esta situación se ha visto agravada en los últimos tiempos a causa de dos cambios que han afectado a la actividad económica y están íntimamente relacionados con la facilidad y el abaratamiento de las comunicaciones. Son la fragmentación de los procesos productivos a través de las cadenas globales de valor y la nueva economía de soporte digital. El elemento que tienen en común es la pérdida de significación de la territorialidad en la actividad económica, que era precisamente una piedra angular de las haciendas tradicionales.



Las grandes empresas han fragmentado crecientemente los procesos productivos en distintos países en las llamadas cadenas globales de valor, a lo largo de la llamada *segunda globalización*. Eso les permite utilizar los precios internos de transferencia para desplazar el grueso del beneficio hacia aquellos países en los que la tributación sea más baja o nula, mediante una planificación fiscal que la OCDE denomina *agresiva*.

Por otro lado, las empresas digitales pueden realizar hoy actividades económicas en un país sin tener presencia física, sin sedes ni empleados, que eran elementos en los que se apoyaba la tributación. Es más, como la territorialidad de estas nuevas empresas resulta tan escurridiza es, de momento al menos, difícil determinar objetivamente la actividad desarrollada en cada país y establecer el gravamen que les correspondería.

Uno y otro hecho han sido facilitados por el drástico abaratamiento de las comunicaciones de todo tipo, su creciente rapidez y la mayor capacidad del proceso de datos, que hace complicadísimo el rastreo o la trazabilidad de operaciones financieras complejas. Por eso viven su edad de oro los llamados *paraísos fiscales*, que son la dimensión extrema de esta realidad, encabezados por las islas Caimán.

Frente a esta nueva situación, se alzan unas estructuras impositivas y unos sistemas de gestión de las haciendas públicas diseñados para economías firmemente asentadas en el territorio; haciendas en las cuales se presuponía que las relaciones entre producción y consumo eran cercanas por el peso de la producción física o los servicios presenciales y la movilidad de los capitales muy limitada. Del mismo modo, las relaciones laborales eran estables en el tiempo. Esto hacía fácil identificar a los contribuyentes y las transacciones económicas que originaban hechos impositivos.

Se escapaban a esta regla, claro es, la denominada *economía sumergida* o *economía en la sombra* y también la *economía ilegal*. Eran los fantasmas con que habían de enfrentarse las haciendas públicas. La primera estaba conformada por aquellas actividades que, pudiendo ser objetivamente legales, se ocultaban a las autoridades para no pagar impuestos o no incurrir en costes regulatorios. Se trataba de pura evasión fiscal y buena parte de la doctrina convencional había concluido que era un problema de moralidad que afectaba sobre todo a los países mediterráneos y no un problema económico objetivo. Pero estudios de comparación internacional han dejado bien establecido hace tiempo que se trata de un fenómeno generalizado y que hay menos diferencias entre los países ricos de las imaginadas.

En cuanto a la economía declarada ilegal de forma generalizada en los países occidentales, se trata de algo por completo distinto. Al ser principalmente un problema delictivo, no era tanto la hacienda pública la responsable de su eliminación. Pero, así como la economía sumergida tradicional se mantiene en un ámbito nacional, la economía ilegal ha alcanzado una nueva dimensión con la globalización. La facilidad de las comunicaciones, a la que se aludía, y la abundancia de paraísos fiscales han hecho que el blanqueo de capitales obtenidos en actividades ilegales sea más difícil de detectar, por lo que la frontera entre lo legal y lo ilegal se ha difuminado en algunas zonas. Eso vuelve a dar una dimensión hacendística al problema, aparte de la estrictamente policial.



Pues bien, se podría decir que el problema de la fiscalidad internacional que se está describiendo es la dimensión internacional de la economía sumergida. Contra ella solo se puede luchar por medio de la coordinación internacional. Sin embargo, ante esta realidad los organismos internacionales de coordinación económica, como la OCDE, hacen propuestas de reforma, pero se muestran impotentes para conseguir que sean aceptadas.

El problema es especialmente grave cuando esas distorsiones se producen en un área económica e institucionalmente integrada, como es la Unión Europea, a pesar de lo cual tampoco parece capaz de solucionarlo. Dos países en particular, Holanda e Irlanda, son los que se prestan a que las grandes multinacionales desvíen el grueso de sus beneficios hacia paraísos fiscales donde no deben tributar. El *doble irlandés* consiste en la creación de dos sociedades, una en Irlanda, que recibe los ingresos de todo el mundo, y otra en un paraíso fiscal, que figura como propietaria de la anterior y le cobra derechos intelectuales altos hasta dejarla sin beneficios, que no tributan en el paraíso fiscal. Irlanda obtiene, a cambio, los empleos y la actividad de las empresas. El *sandwich holandés* es un sistema por el cual dividendos y royalties procedentes de cualquier país comunitario son transferidos legalmente a Holanda, que cobra un impuesto mínimo y a cambio permite enviarlos *blanqueados* a cualquier paraíso fiscal.

Aparte de Holanda e Irlanda, Luxemburgo destaca por su opacidad y otros países comunitarios, como Chipre y Malta, han sido tradicionalmente considerados paraísos fiscales, igual que ciertos territorios europeos no comunitarios, como Suiza, Andorra, Mónaco, Liechtenstein y varios de soberanía británica: Gibraltar y las islas de Man, Jersey y Guernsey. Un buen indicador en el ámbito financiero es el tamaño de lo que hasta hace poco se denominaba, con nombre expresivo, *banca en la sombra*: en la Unión Europea la encabezan, a gran distancia de los demás, Luxemburgo, Irlanda y Holanda.

En la economía sumergida nacional las empresas que defraudan a hacienda e incumplen las regulaciones obtienen una ventaja fraudulenta respecto a las que cumplen. De igual modo, en la economía sumergida de la fiscalidad internacional, los grandes grupos empresariales que dejan de pagar impuestos a través de paraísos fiscales y las empresas digitales que no tributan donde operan, perjudican a las empresas tradicionales que pagan sus impuestos y falsean la competencia.

En el terreno de las haciendas nacionales los perdedores de esta guerra son, claramente, los grandes impuestos directos: sociedades, renta y patrimonio. La competencia entre países que apuestan por una fiscalidad reducida para atraer empresas presiona en todas partes a la baja el impuesto sobre el beneficio de las sociedades, a riesgo de perder inversiones y puestos de trabajo. La facilidad de movilizar capitales a distancia y gestionarlos en economías avanzadas e integradas internacionalmente, como la española, hace que aumentar significativamente los tipos de la imposición sobre la renta o crear impuestos sobre grandes fortunas pueda resultar contraproducente o quimérico. No se olvide que las rentas más altas contribuyen mucho más que proporcionalmente a la recaudación del impuesto (en España, el 1% de los declarantes de más renta aporta más del 20% de recaudación). En tanto no esté resuelto, a través de acuerdos internacionales, el problema de los paraísos fiscales —entendidos en un sentido amplio, que incluye a los países comunitarios

más tolerantes con la defraudación— provocará sin duda descapitalización y acaso empobrecimiento. El margen de maniobra de la hacienda pública, por esta vía, es limitado.

En suma, el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN insta a suprimir sin demora la economía sumergida de la fiscalidad internacional, por sus efectos negativos sobre la competencia empresarial, la recaudación de las haciendas —algo particularmente grave para aquellas que tienen agudos problemas, como la española— y los riesgos de blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas. Para conseguirlo debería alcanzarse un acuerdo amplio sobre la base de las propuestas más ambiciosas que han formulado la OCDE y la Comisión Europea. No es razonable ni equitativo que actividades económicas, como las desarrolladas por empresas digitales, que tienen por escenario un país y por consumidores a sus ciudadanos o empresas, dejen de tributar porque no tienen allí su domicilio.

En todo caso, la Unión Europea, por su parte, tiene la obligación de conseguir que desaparezcan en su interior las discriminaciones de tipo fiscal, armonizando las bases del impuesto sobre sociedades entre los socios y desautorizando las prácticas de aquellos miembros que facilitan la elusión fiscal de grandes grupos multinacionales en claro perjuicio de los demás países miembros de la Unión, de sus empresas tradicionales que cumplen y de sus haciendas públicas. La construcción europea no puede admitir lo que en economía pública se denomina expresivamente “gorrones”.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
Noviembre, 2020



GLOBALIZACIÓN, DIGITALIZACIÓN Y TRIBUTACIÓN DE LAS MULTINACIONALES*

Julio López Laborda

Universidad de Zaragoza y FEDEA

Jorge Onrubia

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, FEDEA y GEN

1. Introducción

Los objetivos de este trabajo son, primero, identificar los problemas que plantea a la tributación de las sociedades la creciente globalización y digitalización de la actividad económica, y, segundo, presentar y discutir brevemente algunas de las alternativas que, hasta el momento, se han planteado para tratar de resolver esos problemas. A tal fin, se revisan tanto las propuestas formuladas por las instituciones internacionales (en particular, la OCDE y la Unión Europea), como las iniciativas adoptadas unilateralmente por algunos países, ante la ausencia, o a la espera, de la puesta en marcha de instrumentos de coordinación internacional. Este documento está basado en un trabajo previo de los autores, cuyo contenido se revisa, amplía y actualiza en este (López Laborda y Onrubia, 2019).

Nuestra pretensión no es realizar un examen en profundidad de todos los temas relacionados con el gravamen de las sociedades en un contexto internacional. El trabajo se ocupa solo de los problemas asociados a la tributación del beneficio de las sociedades, quedando fuera, por tanto, el análisis de la imposición indirecta. No obstante, debemos reconocer que la creciente globalización y las innovaciones tecnológicas están transformando los negocios, pero también las relaciones laborales y la vida cotidiana de las personas, lo que va a acabar afectando a la totalidad del sistema fiscal, condicionando significativamente la capacidad del sector público para recaudar tributos y poder desarrollar sus funciones. En consecuencia, la globalización y la digitalización plantean a los sistemas fiscales un reto inmediato (que se une a otros, como los derivados del envejecimiento de la población o la presión creciente sobre el medio ambiente y los recursos naturales), que requiere disponer de medidas para afrontarlo, tanto desde la perspectiva del diseño de instrumentos tributarios y de gasto adecuados, como del fortalecimiento de las administraciones tributarias, que han de poder hacer frente a bases tributarias cada vez más escurridizas.

De acuerdo con los objetivos señalados, la sección segunda se ocupa de los problemas y, la tercera, de las diversas propuestas y medidas adoptadas para resolverlos. El trabajo concluye recapitulando sus principales conclusiones.

2. Los problemas

La globalización de la actividad económica, junto con la digitalización, entendida como fenómeno de transformación tecnológica en sentido amplio, están poniendo de manifiesto las grietas de la vigente arquitectura de la fiscalidad internacional, en especial en el ámbito del impuesto sobre sociedades. Por una parte, el actual marco de coordinación internacional está construido sobre

* Los autores agradecen la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad, proyecto ECO2016-76506-C4-3-R (Julio López y Jorge Onrubia) y del Gobierno de Aragón y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública, Julio López)

un conjunto de principios y reglas basados, esencialmente, en la presencia física de las empresas en los territorios para desarrollar sus negocios. Sin embargo, la profunda y vertiginosa revolución tecnológica digital ha transformado una parte importante de la actividad económica, haciendo que cada vez sea más sencillo para una empresa desarrollar una actividad en un país sin tener presencia física en él.

Por otra parte, la profundidad del fenómeno de la globalización, al que venimos asistiendo desde hace ya más de dos décadas, ha acelerado la obsolescencia de las reglas que rigen la fiscalidad internacional, en la medida en que el fraccionamiento territorial de las cadenas globales de creación de valor dificulta su gravamen efectivo por todas las jurisdicciones afectadas. Esta realidad amplía las estrategias de planificación fiscal de las empresas (Dahlby, 2011).

Un escenario como este ha facilitado la realización de estrategias de planificación fiscal agresiva por parte de empresas multinacionales, que han visto una oportunidad de situar los beneficios globales del grupo en jurisdicciones de baja o nula tributación (como los paraísos fiscales) o en soberanías con tributaciones de conveniencia, aprovechando, además, las crecientes dificultades de aplicación del principio de plena competencia (*arm's-length*). A su vez, esto ha dado lugar a una competencia fiscal entre países, incluso en áreas económicas integradas, como sucede en la propia Unión Europea.

Además, el aprovechamiento de estas opciones favorece más a unas empresas que a otras, lo que obstaculiza la competencia en igualdad de condiciones (*level playing field*). Por un lado, la utilización de estas opciones de baja tributación suele estar positivamente asociada con la dimensión empresarial, lo que contribuye a aumentar la posición dominante en los mercados de los grandes grupos multinacionales (Sorbe y Johansson, 2017). Por otro lado, estos instrumentos de planificación fiscal pueden ser más accesibles para las empresas digitales que para las de sectores más tradicionales, lo que también introduce desigualdades indeseables en el trato fiscal.

Finalmente, cada vez es también más habitual que no exista una alineación entre las jurisdicciones donde se generan los beneficios y aquellas en las que se pagan los impuestos. Como consecuencia de todo lo anterior, muchos países se enfrentan a serios problemas para obtener los niveles de recaudación tributaria que precisan para financiar las demandas de bienes y servicios públicos formuladas por sus ciudadanos.

Aunque la realidad es, ciertamente, mucho más compleja, un ejemplo elemental puede ayudar a visualizar los problemas que acabamos de señalar. Supongamos un grupo multinacional (MN) con una matriz residente en el país M y una filial, controlada totalmente por la anterior, residente en F, y que esta filial realiza sus ventas en los países V1, V2, ..., Vn. Las vigentes reglas de atribución del derecho a gravar las rentas empresariales provocan que los beneficios de la MN:

- No tributen en V1, V2, ..., Vn, si la MN no tiene presencia física en esas jurisdicciones (por ejemplo, un establecimiento permanente: arts. 7 y 5 de los Convenios de Doble Imposición).
- Tributen (si lo hacen) en F, jurisdicción que se puede elegir por su baja o nula tributación.
- Dependiendo del sistema de tributación internacional adoptado por el país de residencia de M, esos beneficios tampoco tributen en M, si se aplica el sistema territorial, con tributación en la fuente, o el sistema mundial, con cláusula de exención; o, en otro caso, se difiera su tributación en la jurisdicción M, si se aplica el sistema mundial con imputación ordinaria, esto es, con deducción del impuesto pagado en F, habitualmente inferior al correspondiente a M.

En consecuencia, no hay tributación en las jurisdicciones en las que se consumen los bienes o utilizan los servicios; se incentiva la transferencia de beneficios (*profit shifting*) a las jurisdicciones con menor tributación, señaladamente, los paraísos fiscales; y se promueve la competencia fiscal, para atraer tanto la actividad real como los beneficios (*paper profits*).

Estos problemas no los ha provocado la digitalización, ni son exclusivos de las empresas de este sector (el esquema de elusión fiscal conocido como *Double Irish with a Dutch Sandwich* no era



una estrategia solo de Google o Facebook). Pero la digitalización (y su cada vez mayor escala) los ha exacerbado (Devereux y Vella, 2017; FMI, 2019), al hacer todavía menos necesaria la presencia física de las empresas en las jurisdicciones en las que venden sus bienes o radican los usuarios de sus servicios. En consecuencia, las soluciones no pueden afectar solo a las empresas digitales.

A lo anterior hay que añadir que, también a consecuencia de la globalización, las recomendaciones derivadas de la aplicación de los principios clásicos de eficiencia en la fiscalidad internacional (neutralidad a la exportación de capitales, neutralidad a la importación de capitales o, más recientemente, neutralidad a la propiedad del capital) son cada vez menos seguras. La movilidad de la residencia de las sociedades ha convertido casi en indistinguibles los principios de residencia y de la fuente (Devereux *et al.*, 2015).

Todos estos elementos nos sitúan, sin duda, ante una de las agendas de reforma más acuciantes para los países y en la que las soluciones adoptadas, para que sean eficaces, no parece que deban aplicarse de forma estrictamente individual, dado el origen global de los retos planteados. En la siguiente sección tratamos de contribuir al debate abierto sobre estas cuestiones, haciendo una presentación valorativa de las opciones que se barajan para responder a los problemas señalados.

3. Las propuestas de solución y algunas medidas adoptadas

Ante la situación descrita en la sección precedente, los países tratan de reaccionar de forma coordinada o, en última instancia, unilateralmente. En esta sección, sintetizamos las principales iniciativas desarrolladas hasta la fecha. Con el propósito de focalizar la exposición sobre las opciones con un contenido más perfilado, empezaremos presentando los resultados de una evaluación de las alternativas más debatidas realizada por el Fondo Monetario Internacional. A continuación, nos centraremos en los trabajos de la OCDE y la Unión Europea. Finalmente, descendemos al nivel de los Estados, describiendo algunas medidas aplicadas o proyectadas unilateralmente por estos y, en especial, la imposición sobre servicios digitales, deteniéndonos en el proyecto español.

Los investigadores académicos y de organismos internacionales llevan algún tiempo estudiando y proponiendo medidas para adecuar la tributación de las sociedades al nuevo marco internacional. Algunos autores, incluso, se inclinan por la eliminación del impuesto sobre sociedades y el gravamen directo del beneficio societario en la imposición personal de los accionistas (véase, por ejemplo, Devereux y Vella, 2017). El Fondo Monetario Internacional ha evaluado recientemente diversas alternativas para reformar el vigente sistema de imposición societaria y las ha ordenado de acuerdo con las siguientes propiedades que encuentra deseables: protección contra el traslado de beneficios y la competencia fiscal; factibilidad y legalidad de su aplicación, y adecuación a los países menos desarrollados (FMI, 2019). La ordenación que propone el FMI (que, en cierto modo, puede representar las preferencias de este organismo) parece ser la siguiente:

1^a. Imposición mínima. Se trata de garantizar que los beneficios de un grupo multinacional, con independencia de dónde se hayan obtenido, soporten un nivel mínimo de imposición.

2^a. *Destination-Based Cash Flow Tax (DBCFT) / Destination-Based Allowance for Corporate Equity (DBACE)*. Se trata de la adaptación al ámbito internacional de dos alternativas muy conocidas de tributación de los beneficios societarios. En el impuesto sobre flujos de caja (*cash flow tax*), las adquisiciones de bienes de inversión resultan deducibles inmediatamente como gasto para calcular la base imponible del impuesto sobre sociedades, pero los intereses no son deducibles. En el modelo de “reducción por capital social” (*Allowance for Corporate Equity*), además de los intereses, también resulta deducible en la base del impuesto sobre sociedades una cantidad estimada por la remuneración de los fondos propios de la sociedad. El DBCFT y la DBACE adaptan estos impuestos al principio de destino, mediante los correspondientes ajustes transfronterizos.¹

3^a. Asignación de Beneficios Residuales (*Residual Profit Allocation, RPA*). Este método distingue, en el beneficio de una sociedad, entre el rendimiento normal de la actividad, que se denomina beneficio rutinario, y el beneficio económico, que es el beneficio residual. Se reconoce el derecho

de la jurisdicción donde se consumen los bienes o servicios a gravar una parte de ese beneficio residual (véase también Devereux *et al.*, 2019).

4ª. Asignación mediante fórmula. Consiste en la cuantificación de una única base imponible para todo el grupo MN, que posteriormente es asignada a los países de acuerdo con una fórmula que incorpora uno o varios factores de reparto con diversas ponderaciones.

5ª. Establecimiento Permanente digital / Presencia económica significativa. Significa sustituir la exigencia de la presencia física por la de “presencia económica significativa”, que se mide con base en diversos criterios, como los ingresos obtenidos o los usuarios o clientes situados en una jurisdicción.

En realidad, las cuatro primeras alternativas no puntúan muy diferente en las dos primeras propiedades requeridas por el Fondo Monetario Internacional: protección frente al traslado de beneficios y la competencia fiscal.

En nuestra opinión, en esa valoración se echa en falta un factor crucial para alcanzar el consenso internacional en la aplicación de estas medidas (factor que, no obstante, se analiza en el documento del FMI): sus consecuencias en términos de ganadores y perdedores (en especial, en la recaudación tributaria) con respecto al sistema actual.

3.1. La OCDE

En septiembre de 2013, la OCDE y el G20 aprobaron el Plan de Acción BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), con el objetivo de “asegurar que los beneficios se gravan donde se llevan a cabo las actividades económicas que generan los beneficios y donde se crea el valor”. La propia OCDE estima que las pérdidas de recaudación generadas por las estrategias de planificación agresiva pueden situarse en una horquilla que va desde los 100.000 a los 240.000 millones de dólares anuales, entre el 4 y el 10% de la recaudación global del impuesto sobre sociedades.²

El Plan se tradujo en la aprobación, en los dos años siguientes, de un paquete de quince acciones (cuatro de las cuales constituyen “estándares mínimos”, sujetos a un mecanismo de evaluación por pares), que abordan aspectos como los retos de la digitalización, los instrumentos y entidades híbridos, la transparencia fiscal internacional, la deducibilidad de intereses, las prácticas perniciosas, los establecimientos permanentes, los precios de transparencia, la información país por país, la revelación de las estrategias de planificación fiscal de los contribuyentes o la resolución de conflictos. Para desarrollar estas acciones, se estableció el denominado Marco Inclusivo, del que forman parte en la actualidad más de 135 países y jurisdicciones, comprometidos a implementar sistemáticamente el Plan BEPS.

Algunas de las acciones del Plan BEPS ya se están incorporando a la legislación interna de los países, y otras se incorporarán automáticamente a muchos de los convenios de doble imposición acordados entre Estados, como consecuencia de la firma, por más de noventa países y jurisdicciones, de la “Convención Multilateral para la aplicación de medidas relacionadas con los

1 En una jurisdicción determinada, el DBCFT grava los beneficios societarios nacionales y de fuente extranjera, al margen de dónde resida la propiedad del capital (Auerbach, 2017, Auerbach y Devereux, 2018). Su base imponible estará integrada por las ventas empresariales en el interior de esa jurisdicción, minoradas en las compras a empresas residentes en la misma, incluidas las adquisiciones de bienes de inversión y los costes laborales. Las ventas realizadas a empresas fuera de la jurisdicción (exportaciones) no se incluirían en la base del impuesto, de la misma forma que las adquisiciones de fuera de la misma (importaciones) no serían deducibles. La introducción unilateral del DBCFT presenta limitaciones que son analizadas en Becker y Englisch (2019). Sobre la DBACE (y su análoga *Destination-Based Allowance for Corporate Capital*, DBACC), véase Hebous y Klemm (2018).

2 Tørsløv *et al.* (2020) estiman que, en 2015, un 36% de los beneficios multinacionales se traslada a los paraísos fiscales, lo que representa más de 600.000 millones de dólares. El país más beneficiado con el traslado de beneficios es Irlanda (que se califica por los autores como paraíso fiscal), con 106.000 millones de dólares. Tørsløv *et al.* (2020) estiman para España una salida de beneficios en ese año de 14.000 millones de dólares. Sobre la utilización del traslado de beneficios por las sociedades españolas, puede consultarse también Castillo-Murciego y López-Laborda (2017).



tratados fiscales para prevenir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios” (denominada “Instrumento Multilateral”). Más allá de estos logros concretos, el Plan de Acción BEPS ha supuesto un auténtico punto de inflexión en la posición de muchos países y jurisdicciones ante las graves deficiencias de las reglas de fiscalidad internacional, desde la indefensión, en algunos casos, o la complacencia, en otros, hacia una cooperación multilateral proactiva bastante extendida.

En la actualidad, el Marco Inclusivo de BEPS está trabajando en una propuesta que, aunque vinculada a la Acción 1 (“Desafíos fiscales de la Economía Digital”, OCDE, 2015), en realidad, no limita su alcance al sector digital de la economía, sino que pretende contribuir a resolver los problemas de tributación de las MN que hemos identificado en la sección anterior de este trabajo, con independencia de que se trate o no de negocios digitales. El objetivo es llegar a un acuerdo antes de finales de 2020. La propuesta se concreta en el diseño de dos “Pilares” que, insistimos, se aplican a cualquier negocio, con independencia de su componente digital: como enseguida comprobaremos, el Pilar 1 encaja en la alternativa 3ª examinada por el FMI (asignación de beneficios residuales) y, el Pilar 2, en la alternativa 1ª (imposición mínima).

El Pilar 1 asigna derechos de gravamen a las jurisdicciones donde se localizan los consumidores y usuarios (OCDE, 2019a, 2020a), denominadas “jurisdicciones de mercado”. A continuación, sintetizamos las reglas de atribución de beneficios.

En primer lugar, se atribuye a las jurisdicciones de mercado el denominado “Importe A”. Este consiste en un porcentaje del “beneficio residual” de aquellos grupos multinacionales de un determinado tamaño que, aun sin presencia física en las jurisdicciones de mercado, participan en las mismas de manera significativa y continuada. Los negocios que entran en el ámbito de aplicación del Importe A son los servicios digitales automatizados y las empresas orientadas al consumidor.

El beneficio residual es el que queda después de restar, del beneficio global del grupo MN (lo que supone separarse de la regla habitual de “contabilidad separada” de las empresas de un grupo), el denominado “beneficio rutinario”, que corresponde a las jurisdicciones donde se llevan a cabo las correspondientes actividades. La parte del beneficio residual atribuida a las jurisdicciones de mercado se repartirá entre estas en función de algún criterio basado en las ventas. El resto del beneficio residual se asigna a otros factores, como los intangibles comerciales o el capital y el riesgo. La forma de determinar cada componente del beneficio y la participación de las jurisdicciones de mercado están abiertas a la negociación de los Estados en el seno del Marco Inclusivo, aunque se propone la utilización de porcentajes fijos.

En segundo lugar, las jurisdicciones de mercado seguirán gravando las actividades rutinarias básicas de marketing y distribución desarrolladas en las mismas, mediante la aplicación de una remuneración fija estimada, basada en el principio de plena competencia. Este es el denominado “Importe B”.

Finalmente, el “Importe C” recoge el beneficio adicional, también basado en el principio de plena competencia, correspondiente a las actividades de marketing y distribución que se desarrollen en las jurisdicciones de mercado más allá del nivel básico o a otras actividades en esas jurisdicciones no relacionadas con la comercialización y la distribución. Respecto de su cuantificación, la OCDE reconoce que se trata de un elemento fundamental para llegar a un acuerdo general sobre el Pilar 1.

El Pilar 2 (al que se denomina *Global Anti-Base Erosion Proposal*, “GloBE”) trata de garantizar una tributación mínima global de las empresas multinacionales (OCDE, 2019b, 2020a). Su objetivo es evitar que estas tengan incentivos para distribuir, de forma estratégica, sus beneficios entre jurisdicciones, aprovechando las ventajas fiscales ofrecidas. Además, con ello se pretende fijar un suelo a la competencia fiscal entre jurisdicciones, bajo la premisa de que la “planificación fiscal agresiva” existe porque los países se comportan estratégicamente para captar inversiones.

Los cuatro componentes de GloBE son los siguientes:

- Una regla de inclusión de rentas (*income inclusion rule*), dirigida a gravar, en el territorio de residencia de la matriz, la renta procedente de sucursales y filiales situadas en el extranjero, si estas tributan por esa renta en su país de residencia a un nivel efectivo de gravamen por debajo del tipo mínimo que se fije.
- Una regla de pagos infragravados (*undertaxed payments rule*), consistente en denegar una deducción o imponer una tributación en la fuente a los pagos a una parte vinculada, cuando esos pagos no hayan estado sujetos en el país de la fuente al menos al tipo mínimo fijado.
- Una regla de sustitución (*switch-over rule*), a incorporar en los convenios de doble imposición, según la cual, el país de residencia de la matriz podría sustituir la cláusula de exención para rentas procedentes de beneficios obtenidos en el extranjero por el método de crédito (imputación) cuando los beneficios atribuibles a un establecimiento permanente o derivados de inmuebles hayan tributado por debajo del tipo mínimo establecido.
- Una regla de sujeción a gravamen (*subject to tax*), complementaria de la regla de pagos infragravados, que permitiría sujetar a impuestos en la fuente, así como denegar la aplicación de determinados beneficios de los Convenios tributarios, a ciertas clases de renta no sujetas a un tipo mínimo.

En todo caso, la implementación de los dos Pilares necesitaría contemplarse tanto en la legislación interna de los países como en los convenios de doble imposición. Se considera, incluso, la posibilidad de adoptar una nueva convención multilateral para facilitar la aplicación simultánea por todas las jurisdicciones de las nuevas reglas (OCDE, 2020: sección 6.1).

Aunque los dos Pilares están todavía desarrollándose, sus objetivos y posibles logros se identifican claramente, así como algunas debilidades.

El Pilar 1 trata de resolver el problema que señalábamos en la segunda sección de este trabajo, de no tributación del grupo MN en las jurisdicciones V1, V2, ..., Vn, donde radican los consumidores y usuarios de los bienes y servicios. El principal problema de este instrumento es que, en aras a lograr una aplicación sencilla del mecanismo ideado, para determinar los diversos componentes del beneficio (beneficios rutinarios y residuales) y la participación en ellos de las jurisdicciones de mercado, se propone recurrir a sucesivos porcentajes que deben ser acordados por los Estados.

El Pilar 2 busca asegurar una tributación mínima global del grupo MN y establecer, de este modo, un suelo a la competencia fiscal internacional. El impacto de esta medida sobre la insuficiente tributación en la jurisdicción F, sobre el gravamen de los beneficios del grupo en M, la jurisdicción de residencia de la matriz, y sobre el traslado de beneficios entre jurisdicciones, dependerá, de manera determinante, del importe del tipo mínimo que se establezca. La complejidad de la estructura de los impuestos de sociedades, con numerosos beneficios fiscales, explícitos e implícitos, complica la determinación del tipo efectivo a aplicar.³

Fuest *et al.* (2019) documentan los resultados de un modelo de equilibrio general que estima, para cuarenta países (incluyendo siete importantes paraísos fiscales), los efectos de la aplicación de los dos Pilares (además de otros posibles escenarios) sobre la recaudación y el atractivo relativo de los países para las multinacionales. En línea con el "Importe A" del Pilar 1, se asume un beneficio residual igual al 29% de los beneficios totales, del que se asigna un 20% a las jurisdicciones de mercado, en proporción a las ventas. El número de países ganadores y perdedores con la aplicación de este Pilar es similar en términos de ingresos tributarios, pero son más los ganadores

3 En su reciente y muy polémica investigación sobre desigualdad y fiscalidad en Estados Unidos, Saez y Zucman (2019) proponen el establecimiento de un tipo mínimo del 25% en el impuesto sobre sociedades de las multinacionales. En su propuesta, si un país no adopta el tipo mínimo, los demás pueden gravar los beneficios obtenidos en sus respectivos territorios por las multinacionales residentes en el país sin imposición mínima, imputados de acuerdo con las ventas en cada país.



que los perdedores en términos de atractivo para la localización de las multinacionales. En cuanto al Pilar 2, con un tipo mínimo del 15%, la ganancia recaudatoria es, lógicamente, generalizada. Ahora bien, si los paraísos fiscales no ajustan su tributación en respuesta a esta nueva regla, serán más los países perdedores que los ganadores en cuanto a su grado de atractivo (Fuest *et al.*, 2019).

También la OCDE ha publicado recientemente los resultados de un análisis preliminar de estimación del impacto de la aplicación de los dos Pilares (OCDE, 2020b). El estudio se realiza para una base de datos de más de 27.000 grupos multinacionales de más de 200 países y jurisdicciones. Con respecto al “Importe A” del Pilar 1, se asume que los beneficios residuales representan un 10% (alternativamente, un 20%) de la *ratio* beneficios/ventas y que la participación en ellos de las jurisdicciones de mercado es el 20%. En el Pilar 2, se fija un tipo mínimo del 12,5%. El efecto combinado de los dos Pilares puede representar una ganancia anual de recaudación de hasta un 4% de la recaudación global del impuesto sobre sociedades (en torno a 100.000 millones de dólares), que se reparte, sin grandes diferencias, entre los países, con independencia de su nivel de renta. La propuesta apenas tiene efectos sobre el coste de inversión de las empresas, salvo en los centros de inversión, que se definen como las jurisdicciones en las que las entradas de inversión directa extranjera representan más del 150% de su PIB.

3.2. La Unión Europea

La Unión Europea ha estado trabajando en paralelo a la OCDE en el diseño de instrumentos para combatir la planificación fiscal agresiva de las sociedades. En marzo de 2015, la Comisión presentó un paquete de medidas sobre transparencia fiscal; en junio de ese mismo año, el Plan de Acción para un impuesto sobre sociedades justo y eficiente, del que derivó, en octubre de 2016, el paquete de reforma del impuesto sobre sociedades; y, en enero de 2016, el paquete de medidas contra la elusión fiscal, que daría lugar, también en ese año, a la Directiva contra la elusión fiscal (conocida como ATAD, *Anti Tax Avoidance Directive*).

Como medida para solucionar a largo plazo los problemas de la fiscalidad internacional de los grupos societarios, la Unión Europea ha optado por la alternativa 4ª analizada en el documento del FMI (2019), bajo la forma de Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades –BICCIS / CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*). Es la acción más importante del paquete de reforma del impuesto sobre sociedades de 2016, y supone el relanzamiento de un proyecto frustrado de 2011. Se trata de un instrumento aplicable a todas las sociedades, digitales o no, con el que se quiere construir “un impuesto sobre sociedades más justo, competitivo y favorable al crecimiento” (Comisión Europea, 2016a, 2016b, 2016c).

De acuerdo con la propuesta de BICCIS, el grupo MN calcularía una única base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades, aplicando unas normas comunes a todos los Estados afectados, que se distribuiría entre los Estados en función de la presencia en los mismos de tres factores, representativos de la generación del beneficio empresarial, ponderados por igual: activos, trabajo (número de empleados y salarios) y ventas. La recaudación correspondiente a cada Estado sería el resultado de aplicar el tipo impositivo decidido en el país a la fracción correspondiente de la base consolidada.

Frente al Pilar 1 de la OCDE, el sistema BICCIS fija reglas más claras de determinación y reparto del beneficio entre las sociedades del grupo MN, lo que favorece la tributación adecuada en las jurisdicciones de nuestro ejemplo: M, F y V1, V2, ..., Vn. Frente al Pilar 2, con la propuesta de BICCIS no se renuncia a la persistencia de tipos diferenciados del impuesto sobre sociedades entre países, sin converger necesariamente hacia un tipo mínimo. En su diseño, el sistema BICCIS comparte algunos elementos con las fórmulas de imposición societaria en destino examinadas por el FMI (2019). Ahora bien, a diferencia de estas, en BICCIS, las ventas no son el único factor de asignación del beneficio de la MN, y tampoco son necesarios los ajustes en frontera.

BICCIS ofrece, además, importantes potencialidades en la lucha contra la planificación fiscal agresiva, al neutralizar muchas de las estrategias de traslado de beneficios entre las empresas integradas en el grupo MN (como las derivadas de los precios de transferencia), lo que,

adicionalmente, contribuiría a reducir los costes de gestión y cumplimiento asociados a estas actividades (Onrubia, 2019).⁴

No obstante, hay que advertir que BICCIS no resuelve definitivamente los problemas de localización estratégica y, por tanto, de competencia fiscal. La literatura ha subrayado que este sistema abre nuevas estrategias de planificación fiscal asociadas a la reasignación de los tres factores elegidos para la distribución de la base común consolidada entre Estados miembros, con las consiguientes distorsiones en las actividades económicas.⁵ En Estados Unidos, donde se aplica el sistema de atribución de beneficios mediante fórmula en los impuestos sobre sociedades de los estados, se observa una clara tendencia a lo largo del tiempo a dar la ponderación más elevada a las ventas, que es el factor menos susceptible de manipulación. En la actualidad, solo media docena de estados utiliza las ventas, salarios y activos con igual peso. Más de la mitad de los estados emplean como único factor las ventas y, en los restantes, el peso de las ventas es de, al menos, un 50%.⁶

Aunque, como se ha dicho, BICCIS es aplicable a todos los negocios, digitales o no, más recientemente, la propia Unión Europea ha reconocido la necesidad de prestar una atención especial a las empresas con presencia digital significativa, cuyo régimen fiscal debería integrarse en el sistema BICCIS. Fruto de esta preocupación es la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia fiscal significativa (Comisión Europea, 2018a).

Un elemento fundamental de la Propuesta es la ampliación del concepto de establecimiento permanente tradicional, que da lugar a la figura del “establecimiento permanente digital”. De acuerdo con la Propuesta, a efectos del impuesto sobre sociedades, existirá establecimiento permanente si existe una presencia digital significativa mediante la cual se realiza total o parcialmente un negocio. Y existirá una presencia digital significativa en un Estado miembro en un período impositivo si la actividad ejercida a través de la misma consiste total o parcialmente en la prestación de servicios digitales en un Estado miembro a través de una interfaz digital y se cumplen una o varias de las siguientes condiciones en el período impositivo: obtener ingresos derivados de la prestación de servicios digitales a usuarios situados en dicho Estado miembro superiores a 7 millones de euros; tener más de 100.000 usuarios de esos servicios en ese Estado miembro; que el número de contratos entre empresas para la prestación de tales servicios digitales que suscriban en ese período impositivo los usuarios situados en ese Estado sea superior a 3.000.

Los beneficios imputables o relacionados con la presencia digital significativa en un Estado miembro solo serán gravables en el impuesto sobre sociedades de ese Estado. Dichos beneficios serán los que la presencia digital debería haber percibido de haber sido una empresa separada e independiente que lleve a cabo actividades idénticas o similares, en condiciones idénticas o similares, en particular en sus tratos con otras partes de la empresa, teniendo en cuenta las funciones desempeñadas, los activos utilizados y los riesgos asumidos, a través de una interfaz digital. La determinación de los beneficios imputables se basará en un análisis funcional, teniendo en cuenta las actividades significativas desde el punto de vista económico llevadas a cabo por dicha presencia a través de una interfaz digital, que son, entre otras, las siguientes: a) la recogida, el almacenamiento, el tratamiento, el análisis, el despliegue y la venta de datos a nivel de usuario; b) la recogida, el almacenamiento, el análisis y el despliegue de contenido generado por el usuario; c) la venta de espacio publicitario en línea; d) la puesta a disposición de contenidos creados por terceros en un mercado digital, y e) la prestación de cualesquiera servicios digitales no enumerados entre los anteriores. También deben considerarse las actividades significativas desde el punto de vista económico realizadas por la presencia digital significativa que sean relevantes

4 Los problemas se mantendrían en el caso de filiales y establecimientos permanentes situados fuera de la Unión Europea. Por ello, la Propuesta de Directiva recomienda la implantación de normas de transparencia fiscal internacional (*Controlled Foreign Corporation rules*, CFC), además del mantenimiento de las normas de precios de transferencia.

5 Véase Altshuler y Grubert (2010), Nicolay y Spengel (2017), Cnossen (2018) y De Mooij *et al.* (2019).

6 Véase <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/state-corporate-income-tax-rates>



para el desarrollo, mejora, mantenimiento, protección y explotación de los activos intangibles de la empresa.

Además de la propuesta de BICCIS, considerada como un instrumento integral de largo plazo, en la medida en que constituye también una solución para el problema específico de las grandes empresas digitales, la Unión Europea contempló diversas opciones “de corto plazo” o transitorias, específicamente dirigidas a los negocios digitales. Finalmente, la opción elegida fue el establecimiento de un impuesto específico sobre la prestación de servicios digitales (*Digital Services Tax*, DST), conocido como “tasa Google” o “tasa GAFA” (por las iniciales de Google, Apple, Facebook y Amazon). Tal y como se recogía en la Propuesta de Directiva de 21 de marzo de 2018 (Comisión Europea, 2018b), este impuesto gravaría los ingresos brutos generados por la publicidad on-line dirigida a los usuarios de la interfaz digital en la que aquella se sitúa, la transmisión de cualquier tipo de datos proporcionados por los usuarios de Internet, así como la puesta a disposición de los usuarios de una interfaz digital multifacética que les permita localizar a otros usuarios e interactuar con ellos, y que pueda facilitar asimismo las entregas de bienes o las prestaciones de servicios subyacentes directamente entre los usuarios (los “supermercados digitales” o *marketplaces on-line*). Las ventas directas a consumidores por Internet (negocios B2C), el uso de medios de pago por Internet y la venta de contenidos digitales no estarían sujetos a este tributo. El impuesto solamente se aplicaría a las empresas con un volumen global de ingresos en el ejercicio superior a 750 millones de euros, y siempre que los ingresos en la Unión Europea por los hechos imposables gravados fueran superiores a 50 millones de euros. El tipo de gravamen previsto es del 3%.

Posiblemente, el aspecto más complejo del diseño del DST tiene que ver con los criterios de localización de los usuarios, elemento esencial para poder hacer efectivo el gravamen y distribuirlo entre los Estados miembros.⁷ De acuerdo con la Propuesta de Directiva, lo que determina la ubicación del usuario es el Estado donde está situado el dispositivo que utiliza el usuario y que genera la realización de alguno de los hechos imposables.

En diciembre de 2018, los Estados miembros acordaron explorar la posibilidad de limitar el alcance del DST, de forma que el impuesto gravara solo la publicidad digital, excluyendo, por tanto, la venta de datos de los usuarios. Fruto de este acuerdo fue la puesta en marcha de un proceso de revisión de la Propuesta de Directiva reguladora del impuesto sobre servicios digitales, para transformarse en un impuesto sobre la publicidad digital (*Digital Advertising Tax*, DAT) (Comisión Europea, 2019).

No obstante, la iniciativa de la Comisión Europea respecto de este impuesto se ha tenido que enfrentar, desde el principio, con el tradicional problema de la regla de unanimidad, presente en todos los intentos de armonización de la fiscalidad directa en la Unión Europea. Una consecuencia de esta limitación fue la declaración realizada desde el ECOFIN, tras su reunión del 12 de marzo de 2019, en la que se constataba, después de meses de trabajo, la imposibilidad de alcanzar por unanimidad, a pesar del amplio respaldo de los Estados miembros, un acuerdo que condujese a la aprobación del DAT (Comisión Europea, 2019). Precisamente, los países opuestos al proyecto de la Comisión (liderados por Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia) ya habían expresado su preferencia por una solución multilateral en el ámbito de la OCDE. Desde un punto de vista técnico, las críticas principales, a las que también se habían sumado algunos otros países, se centraban en el diseño del gravamen digital como un impuesto sobre el consumo, en lugar de concebirse como un impuesto directo sobre las ganancias de las empresas. Se consideraba, por parte de estos Estados, que esta fórmula afectaría de forma importante a las inversiones de las empresas, con efectos sobre el crecimiento global.

⁷ La Comisión Europea ofreció en 2018 una estimación de recaudación en el conjunto de la Unión Europea de unos 5.000 millones de euros.

3.3. Algunas iniciativas unilaterales

Ante las dificultades para alcanzar acuerdos multilaterales de aplicación global, fundamentalmente por la existencia, en términos de recaudación, de países ganadores y perdedores, algunos países han comenzado a aplicar medidas unilaterales encaminadas, sobre todo, a resolver el problema de la falta de tributación en la jurisdicción donde se produce el consumo de los bienes o servicios, especialmente, en el ámbito de los negocios digitales. Por regla general, se trata de medidas impositivas basadas en manifestaciones indirectas de la capacidad de pago, que renuncian a una medición más o menos precisa de la renta societaria. De hecho, la adopción de algunas de estas disposiciones —como sucede con los denominados impuestos sobre servicios digitales o sobre las transacciones financieras— ha abierto un debate sobre la naturaleza de estos gravámenes y sus efectos económicos, en el que se discute su encaje con el resto de figuras que integran los sistemas impositivos. Además, estos instrumentos unilaterales, si bien podrían actuar como un acicate para que se alcancen acuerdos multilaterales, están provocando conflictos con los países donde se localiza, en última instancia, el capital de estos grandes grupos multinacionales, fundamentalmente, Estados Unidos o China.

La propia reforma fiscal estadounidense de 2017 (*2017 Tax Cuts and Jobs Act*), en vigor desde 2018, constituye un ejemplo de adopción de medidas unilaterales para hacer frente a los problemas de la fiscalidad societaria, aunque su motivación seguramente no sea suplir la falta de una coordinación internacional que quizás no se considere tan urgente. La reforma ha introducido varias figuras que configuran un marco de imposición mínima societaria. Por un lado, se establece un gravamen para grupos multinacionales estadounidenses con activos intangibles relevantes situados en el extranjero, que sujeta la renta vinculada a los mismos, denominada *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI). La segunda figura, compatible con GILTI, es el *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* (BEAT). Este actúa también como un impuesto mínimo, a través de la limitación de la deducibilidad de determinados pagos realizados por empresas estadounidenses a sus filiales localizadas en el extranjero. Asimismo, con el fin de incentivar los negocios en el extranjero vinculados a activos intangibles localizados en Estados Unidos, la reforma ha introducido una reducción para las rentas de fuente extranjera obtenidas de la venta de bienes y servicios en el extranjero mediante la utilización de esos activos intangibles (*Foreign-Derived Intangible Income*, FDII).⁸

Algunos países, como Reino Unido y Australia, han establecido *Diverted Profit Taxes* (impuestos sobre los beneficios desviados), aplicables a cualquier tipo de empresa, no solo del sector digital. En el marco fijado por la Propuesta de Directiva de la Comisión Europea, diversos países (como Austria, Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia, República Checa o Reino Unido) han aprobado la exacción de impuestos sobre servicios digitales o han puesto en marcha iniciativas en la misma dirección. Estos tributos se conciben como gravámenes temporales, con vigencia hasta que se apruebe un régimen fiscal de carácter global en el seno de la OCDE. Fuera de la Unión Europea, otros países, como India, Chile y Uruguay, han introducido retenciones sobre determinados servicios digitales. Israel ha adoptado la vía del establecimiento permanente virtual.

En febrero de 2020, el Gobierno español ha aprobado un Proyecto de Ley del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, IDSD (Congreso de los Diputados, 2020), que recupera el Proyecto ya aprobado en enero de 2019 y que decayó con la disolución de las Cortes Generales. En la exposición de motivos del proyecto se especifica que este impuesto se adaptará al marco tributario que resulte de los trabajos de la OCDE y el G20.

El IDSD contenido en el Proyecto de Ley se basa directamente en la Propuesta de Directiva de marzo de 2018. Se concibe como un tributo indirecto, que tiene por objeto gravar los servicios digitales en los que hay una contribución esencial de los usuarios en el “proceso de creación de

⁸ Como explica el documento del FMI (2019), tanto GILTI como FDII pueden interpretarse, en la lógica del sistema de asignación de beneficios residuales, como un mecanismo que fija un beneficio rutinario para los activos tangibles y asigna la mitad de los beneficios residuales a la hacienda estadounidense.



valor de la empresa que presta los servicios, y a través de los cuales la empresa monetiza esas contribuciones de los usuarios”. Se justifica esta medida como ejercicio inmediato en el territorio español de los derechos de imposición que legítimamente corresponden a España, “por ser de donde proceden los datos y las contribuciones de los usuarios que generan valor a la empresa”.

De acuerdo con lo establecido en la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, el IDSD limita sus hechos imponibles a los ingresos derivados de la prestación de servicios de publicidad en línea, de intermediación en línea y a los procedentes de la venta de datos generados a partir de información proporcionada por los usuarios. Quedarían excluidos del impuesto, entre otros, los ingresos derivados de la venta de bienes o servicios entre los usuarios en el marco de un servicio de intermediación en línea y las ventas de bienes o servicios contratados en línea a través de la web del proveedor de esos bienes o servicios, en las que aquel no actúa como intermediario, además del suministro de contenidos digitales y determinados servicios financieros. El nexo de sujeción está asociado con la situación en territorio español del usuario de los servicios digitales que dan lugar a los hechos imponibles gravados.

En cuanto al sujeto pasivo, está previsto que el impuesto grave a las empresas con un importe neto de su cifra de negocios superior a los 750 millones de euros a nivel mundial y cuyos ingresos derivados de los servicios digitales afectados por el impuesto superen los 3 millones de euros en España. Se argumenta en la exposición de motivos que estos umbrales ayudan a garantizar que solamente se grave a las empresas de gran envergadura, excluyendo del impuesto a las pymes y a las empresas emergentes, “para las que los costes de cumplimiento vinculados al mismo podrían tener un efecto desproporcionado”.

La base imponible está constituida por el importe de los ingresos obtenidos, sobre los que se aplica un tipo de gravamen del 3%. A efectos de gestión, se establece que la liquidación del impuesto sea trimestral, aunque, en 2020, está previsto que el pago se realice a finales de año, con la finalidad, según reconoce el Gobierno en su presentación del Proyecto, de “dar un mayor margen a las negociaciones a nivel internacional, con idea de llegar a un consenso global en los próximos meses, y, además, facilitar la adaptación de las empresas afectadas”. El Gobierno estima obtener una recaudación anual de 968 millones de euros. Puede encontrarse un análisis de los efectos de la aplicación de este impuesto en PwC (2019).

4. Consideraciones finales

En la actualidad, parece existir el suficiente consenso en la identificación de los problemas que debilitan la estructura de la fiscalidad internacional de las sociedades y minan la recaudación de muchos países. La respuesta a los mismos empezó siendo lenta y titubeante, pero en los últimos años se observa un creciente interés en encontrar y aplicar soluciones. A nuestro juicio, hoy se dispone de suficientes alternativas para adoptar una respuesta aceptable al reto planteado que, como ya se ha dicho, no afecta solo al sector digital de la economía.

Las iniciativas unilaterales, como los impuestos sobre los servicios digitales, tienen inconvenientes por sus previsibles costes de eficiencia sobre la actividad económica que, a su vez, pueden limitar, en una segunda ronda, la recaudación tributaria. Pero se trata de medidas comprensibles desde la perspectiva de los Estados implicados, que quieren hacer valer su derecho a gravar el valor generado en su territorio y necesitan los ingresos producidos por esos impuestos. Además, su introducción puede contribuir a impulsar la adopción de soluciones de alcance internacional.

La factibilidad de la actuación internacional coordinada dependerá, seguramente, de su aceptación por los grandes países y, especialmente, por los Estados Unidos. En este sentido, la propuesta GloBE de imposición mínima de la OCDE (Pilar 2) tiene visos de salir adelante, al no ser muy ambiciosa y alinearse con los intereses de algunos países grandes: es una medida coherente con la declaración franco-alemana de diciembre de 2018 y con el *GILTI tax* y el *BEAT*, introducidos, como ya se ha dicho, por la reforma fiscal estadounidense de 2017. En cambio, la adopción del

Pilar 1 parece más complicada,⁹ aunque su implantación se puede ver incentivada si continúa el goteo de aprobación de impuestos nacionales sobre los servicios digitales. Las anteriores valoraciones quedan, en buena medida, refrendadas por el contenido de la carta enviada por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos al Secretario General de la OCDE el 3 de diciembre de 2019. En ella, además de manifestar su preocupación por una posible desviación obligatoria del principio *arm's length* y de las normas sobre el nexo fiscal, “pilares tradicionales del sistema fiscal internacional, en los que se apoyan los contribuyentes de los Estados Unidos”, manifiesta que los objetivos del Pilar 1 podrían alcanzarse sustancialmente haciendo de dicho Pilar un régimen de “puerto seguro” (*safe-harbour*), esto es, un sistema voluntario para las multinacionales; y que los Estados Unidos apoyan plenamente una solución para el Pilar 2 tipo GILTI.¹⁰

Si, finalmente, logra alcanzarse un acuerdo internacional sobre los dos Pilares, la propuesta de BICDIS de la Unión Europea quedaría, de nuevo, como la de 2011, arrumbada. Ahora bien, si el plan de la OCDE/G20 no consigue salir adelante, pensamos que el proyecto europeo es una buena alternativa de intervención multilateral sobre la que seguir trabajando. Como hemos visto, el sistema BICDIS tiene muy buenas propiedades desde el punto de vista del diseño técnico. Es cierto que, al menos inicialmente, su aplicación podría quedar circunscrita al ámbito comunitario, con los inconvenientes que ello acarrea, pero también es verdad que, como argumenta Clausing (2020), una vez puesto en marcha, hay un gran incentivo para que otros países se incorporen al sistema.

Referencias bibliográficas

Altshuler, R., y H. Grubert (2010): “Formula apportionment: Is it better than the current system and are there better alternatives?”, *National Tax Journal*, 63(4): 1145–1184.

Auerbach, A. J. (2017): “Demystifying the Destination-Based Cash-Flow Tax”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2017(2): 409-432.

Auerbach, A. J., y M. P. Devereux (2018): “Cash-Flow Taxes in an International Setting”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(3): 69–94.

Becker, J., y J. Englisch (2019): “Unilateral introduction of destination-based cash-flow taxation”, *International Tax and Public Finance*, forthcoming.

<https://doi.org/10.1007/s10797-019-09579-0>

Castillo-Murciego, Á., y J. López-Laborda (2017): “Are Spanish companies involved in profit shifting? Consequences in terms of tax revenues”, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11 (2017-1): 1-47.

<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2017-1>

Cnossen, S. (2018): “Corporation taxes in the European Union: Slowly moving toward comprehensive business income taxation?”, *International Tax and Public Finance*, 25(3): 808-840.

Comisión Europea (2016a): *Proposals for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM 683 final, Bruselas: Comisión Europea.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_683_en.pdf

Comisión Europea (2016b): *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*, COM (2016) 685 final, Bruselas: Comisión Europea.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

⁹ Aunque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos haya dictaminado recientemente, en *South Dakota v. Wayfair*, que el nexo sustancial de una empresa con un estado, para que este pueda exigirle el impuesto sobre las ventas, no requiere de la presencia física en dicho estado, al tratarse de un requisito desbordado por la realidad económica, injusto y que provoca distorsiones en el mercado y pérdidas de recaudación para los estados. Véase https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-494_j4el.pdf

¹⁰ Véase <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2019/12/treasury-letter-oecd-digital-services-tax.pdf>



Comisión Europea (2016c): “Impact Assessment Accompanying the Document Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)”, *Commission Staff Working Document*, Bruselas: Comisión Europea.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf

Comisión Europea (2018a): *Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence*, COM (2018) 147 final, Bruselas: Comisión Europea.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0147>

Comisión Europea (2018b): *Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenue Resulting from the Provision of Certain Digital Services*, COM (2018) 148 final, Bruselas: Comisión Europea.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148&from=EN>

Comisión Europea (2019): *Proposal for a Council Directive on the common system of a digital advertising tax on revenues resulting from the provision of digital advertising services. Political agreement*, Bruselas: Comisión Europea.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6873-2019-INIT/en/pdf>

Congreso de los Diputados (2020): “Proyecto de Ley del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales”, Boletín de las Cortes Generales, 1-1, 28 de febrero de 2020.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-1-1.PDF

De Mooij, R., L. Liu y D. Prihardini (2019): “An Assessment of Global Formula Apportionment”, *IMF Working Paper* WP/19/2013, Washington, DC: FMI.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/An-Assessment-of-Global-Formula-Apportionment-48718>

Devereux, M. P., A. Auerbach, M. Keen, P. Oosterhuis, W. Schön y J. Vella (2019): “Residual profit allocation by income”, *Working Paper* 19/01, Oxford International Tax Group, Universidad de Oxford.

https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-03/WP1901_1.pdf

Devereux, M. P., C. Fuest y B. Lockwood (2015): “The taxation of foreign profits: A unified view”, *Journal of Public Economics*, 125: 83-97.

Devereux, M. P., y J. Vella (2017): “Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform”, en S. Gupta, M. Keen, A. Shah y G. Verdier, eds., *Digital Revolutions in Public Finance*, págs. 91-112, Washington, DC: FMI.

<https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24304-9781484315224/24304-9781484315224/24304-9781484315224.xml?code=qredirect>

FMI (2019): “Corporate Taxation in the Global Economy”, *Policy Papers*, 19/007, Washington, DC: FMI.

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>

Fuest, C., M. Parenti y F. Toubal (2019): “International Corporate taxation: What Reforms? What Impact?”, *Les notes du conseil d'analyse économique*, 54, noviembre.

<https://www.ifo.de/en/publikationen/2019/working-paper/international-corporate-taxation-what-reforms-what-impact>

Hebous, S., y A. D. Klemm (2018): “A Destination-Based Allowance for Corporate Equity”, *IMF Working Papers Series*, WP/18/239. Washington, DC: IMF.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/11/08/A-Destination-Based-Allowance-for-Corporate-Equity-46314>

López Laborda, J., y J. Onrubia (2019): “Los retos de la fiscalidad societaria en la era de la economía digital: el estado de la cuestión”, *Fedea Policy Papers – 2019/04*, Madrid: Fedea.

<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2019/12/FPP2019-04.pdf>

Nicolay, K., y C. Spengel (2017): “The European Commission’s CC (C) TB re-launch”, *ZEW Policy Brief*, 1/2017, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/149907/1/877840938.pdf>

OCDE (2015): *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, París: OECD Publishing.

<https://www.oecd.org/ctp/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm>

OCDE (2019a): *Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One. Public consultation document*, París: OCDE.

<https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

OCDE (2019b): *Global Anti-Base Erosion Proposal (“GloBE”)- Pillar Two. Public consultation document*, París: OCDE.

<http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf>

OCDE (2020a): *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – January 2020*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, París: OCDE.

www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf

OCDE (2020b): *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Update on the Economic Analysis & Impact Assessment*, París: OCDE.

<https://www.oecd.org/tax/beps/presentation-economic-analysis-impact-assessment-webcast-february-2020.pdf>

Onrubia, J. (2019): “Modelos alternativos de imposición sobre beneficios societarios: neutralidad financiera, recaudación y viabilidad”, en Deloitte Asesores Tributarios, coord., *Imposición sobre el beneficio empresarial: evolución reciente, perspectivas de futuro*, Madrid: Fundación Impuestos y Competitividad. págs. 691-732.

PwC (2019): *Impacto de un impuesto sobre los servicios digitales en la economía española*, Madrid: adigital-Ametic-PwC.

https://ametic.es/sites/default/files/pwc_idsd_final_09012019_es.pdf

Saez, E., y G. Zucman (2019): *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, New York, NY: W. W. Norton & Company.

Sorbe, S., y Å. Johansson (2017): “International tax planning, competition and market structure”, *OECD Economics Department Working Papers*, 1358, París: OECD.

<https://doi.org/10.1787/e9c35474-en>

Tørsløv, T., L. Wier y G. Zucman (2020): “The Missing Profits of Nations”, mimeo.

<http://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2020.pdf>



RETOS PARA EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES ESPAÑOL EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Eduardo Sanz Gadea

Inspector de Hacienda del Estado (jubilado)

1. La contribución de los grandes grupos multinacionales

Cuando se habla de retos de cualquier figura tributaria se está pensando en cómo habrá de ser, previsiblemente, su evolución en un futuro más o menos inmediato y, también, en cómo debería producirse la misma a los efectos de cumplir con mayor acierto la función que le corresponde en el conjunto del sistema fiscal, considerando los principios básicos de la imposición, señaladamente los de carácter constitucional.

El Impuesto sobre Sociedades se rige por la Ley 27/2014. Por tanto, tan solo se ha aplicado, hasta el momento, a cinco periodos impositivos; pero, a pesar de ello, está bastante extendida la impresión de que sobre el mismo se ciernen reformas de cierto calado.

¿Cuáles son las causas? Pueden citarse las siguientes:

- La percepción, muy extendida, de que los grandes grupos multinacionales contribuyen muy escasamente a la financiación de los servicios públicos.
- La agenda reformadora de la OCDE y de la Unión Europea.
- Los proyectos ya explicitados por el Gobierno en 2018 y 2019.
- Ciertas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Ciertos recursos planteados ante el Tribunal Constitucional.

Como es sabido, en los orígenes del proyecto BEPS, del G20/OCDE, está la percepción de que los grandes grupos multinacionales, no todos, habrían logrado, mediante prácticas irregulares consistentes en desplazar beneficios hacia entidades instrumentales constituidas en países o territorios de baja o nula fiscalidad, una tributación proporcionalmente muy reducida.

Así, según las estimaciones efectuadas en el curso del referido proyecto, las prácticas de desviación artificial de beneficios habrían determinado una reducción de la recaudación de entre el 4 y el 10% respecto de la deuda tributaria debida, por valor de entre 100 mil y 240 mil millones de euros anuales a nivel mundial¹; y, según las efectuadas por la Unión Europea, el perjuicio recaudatorio para el conjunto de los Estados miembros se situaría alrededor del 17%, valorado entre 50 mil y 70 mil millones anuales².

1 OECD: Inclusive Framework. *Internacional Tax Colaboration to end Tax Avoidance*.

2 European Parliament: *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*.



Sea a causa de esas prácticas o del continuo descenso del tipo de gravamen de la imposición sobre los beneficios de los distintos países y territorios³, o del impacto de potentes incentivos fiscales⁴, parece ser cierto que la tributación efectiva de los grandes grupos multinacionales, en su conjunto, es bastante reducida⁵.

Seguramente el caso español no sea el más llamativo, pero los datos disponibles muestran un panorama no muy alentador, ya que sitúan el tipo efectivo correspondiente a las entidades filiales extranjeras en el umbral del 15%⁶. Este dato está en línea con los ofrecidos por las estadísticas internacionales⁷, así como con los que han venido realizando otras administraciones fiscales⁸ y ciertos autores⁹.

Sin embargo, para un diseñador de la política fiscal relativa al Impuesto sobre Sociedades, preocupado por la desviación de beneficios con fines fiscales y por capturar las bases imponibles generadas en territorio español, el dato del tipo efectivo de gravamen tal vez no sea el más relevante. A ese diseñador le interesaría mucho más conocer los siguientes datos:

- Rentabilidad de las filiales y establecimientos permanentes existentes en España, dependientes de los grupos multinacionales, comparada con la del grupo multinacional al que pertenezcan.
- Desglose, por naturaleza, de las operaciones realizadas entre las entidades, residentes y no residentes en territorio español, pertenecientes a los grupos multinacionales de matriz española.
- Volumen de operaciones realizadas por los grupos multinacionales en territorio español, sin presencia física.

Esa información serviría para evaluar el grado de eficiencia de la función recaudatoria del Impuesto sobre Sociedades en el seno de una economía, como la española, plenamente insertada en la globalización.

Con todo, es lo cierto que la recaudación rendida por el Impuesto sobre Sociedades, después de la caída espectacular habida en los primeros ejercicios de la década pasada, se ha recuperado en

3 OCDE: *Tax Policy Reforms 2019*. En la última década la media del tipo de gravamen ha descendido desde el 32,2% (2000) al 23,5% (2019) en los países de la OCDE, habiendo bastantes países por debajo del 25%, entre ellos los Estados Unidos y el Reino Unido, y algunos otros incluso por debajo del 15%, cual es el caso de Hungría (9%) e Irlanda (12,5%), y algunos contando con tipo de gravamen más bajo para las pequeñas y medianas empresas.

4 OCDE: *Tax Policy Reforms 2019*. Concentrados en el *patent box* y en el I+D+i, progresivamente extendidos, aunque respetando el criterio del nexo sustancial.

5 IMF: *Corporate Taxation in the Global Economy* (2019).

6 Agencia Tributaria: *Informe País por País para las multinacionales de matriz española* (2019). Véase: <https://www.agenciatributaria.es/AFAT/Internet/Inicio/7-La-Agencia-Tributaria/Memorias-y-estadisticas-tributarias/Estadisticas/Estadisticas-por-impuesto/Impuesto-sobre-Sociedades/Informe-Pais-por-Pais-para-multinacionales-con-matriz-espanola.shtml>
“Los principales datos del nuevo modelo se resumen en el cuadro anterior: en 2016 han presentado el informe país por país 134 MNC de matriz española, con información por jurisdicción de un total de 16.160 filiales (5.193 con domicilio fiscal en España, 10.967 en el extranjero), una cifra de negocios mundial de 934.408 millones de euros, unos beneficios netos globales de 91.849 millones y un Impuesto sobre Sociedades devengado a nivel mundial (cuota líquida declarada del año) de 14.260 millones. También se incluye el desglose de las variables (y su participación relativa) por tramos de tipo efectivo mundial. Teniendo presente la limitación de disponer de resultados netos y no brutos, el tipo efectivo mundial de estas MNC en 2016 fue el 15,5%.”

7 OCDE: *Corporate Tax Statistics. First Edition*.

8 Effective Tax Rates for All U.S. Corporations. U.S. Government Accountability Office.
“Profitable U.S. corporations paid U.S. federal income taxes of about 13% of their pretax worldwide income in 2010, the most recent year for which data are available. The effective tax rate was about 17% when foreign and state and local income taxes are included.”

9 Gabriel Zucman: “In 2013, the effective U.S. corporate tax rate was 15% for taxes paid to the U.S. government and 19% for taxes paid to U.S. and foreign governments. Out of the roughly 10-point decline in effective tax rates between 1998 and 2013, about two-thirds or more of the decline is attributable to increased profit shifting to low-tax jurisdictions.”



los últimos, de manera tal que aquella está en línea con la de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁰.

2. La agenda reformadora de la OCDE y de la Unión Europea

Las dos organizaciones desarrollan proyectos que, en caso de llegar a buen puerto, provocarán reformas profundas en el Impuesto sobre Sociedades.

2.1. La agenda de la OCDE

Concretada en un conjunto de documentos actualmente sometidos a debate, pretende alcanzar un consenso antes de que finalice el presente año 2020¹¹.

Está compuesta por tres elementos:

- El reconocimiento de derechos de imposición a favor de las denominadas jurisdicciones fiscales de mercado, esto es, aquellas en las que, de manera sostenida, los grupos multinacionales venden sus productos o prestan sus servicios de manera significativa y sostenida en el tiempo, sin que, a pesar de ello, hayan generado en las mismas una presencia física determinante de la existencia de un establecimiento permanente. Los grupos multinacionales que practican la economía digital serán los principales, pero no exclusivamente afectados. De esta manera, se crea, junto al establecimiento permanente, un nuevo nexo, asistido por las correspondientes nuevas reglas de atribución de beneficios. Estas reglas escinden el beneficio del grupo multinacional en la parte rutinaria y no rutinaria y distribuyen esta última entre las jurisdicciones fiscales titulares del nuevo nexo, todo ello en función de fórmulas puramente objetivas desligadas, por tanto, del principio de libre competencia, que ha venido siendo, durante las últimas décadas, uno de los fundamentos del sistema de tributación internacional sobre los beneficios puesto en pie por la OCDE.
- El establecimiento de una tributación mínima global sobre los beneficios de las filiales y establecimientos permanentes del grupo multinacional ubicados en jurisdicciones fiscales distintas a la de la matriz, cuando tales beneficios hubieren tributado por debajo de un tipo nominal de gravamen consensuado. Esa tributación mínima recaería sobre la entidad matriz, y sería recaudada por la jurisdicción fiscal de su residencia.
- La no deducción de ciertos gastos por operaciones vinculadas transfronterizas, cuando el ingreso correspondiente hubiere tributado efectivamente por debajo de dicho tipo nominal de gravamen consensuado. En fin, la no aplicación del convenio bilateral correspondiente cuando concurre esa circunstancia.

Con esta agenda se pretende dar respuesta a las percibidas como deficiencias del vigente sistema de tributación internacional sobre los beneficios:

- No asigna derechos de imposición a las denominadas jurisdicciones fiscales de mercado, esto es, aquellas en las que se venden bienes o se prestan servicios de manera sostenida e importante, pero sin presencia física, lo que ocurre principalmente, pero no exclusivamente en el campo de la denominada economía digital, en el contexto de los avances de la tecnología en los campos del transporte y de las telecomunicaciones.

¹⁰ *Taxation Trends in the European Union* (2019). IS/PIB: UE, 2,6%; Alemania, 2,7%; Francia, 2,6%; Reino Unido, 2,8%; España, 2,3%.

¹¹ OCDE: *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* (2019). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* (2019). *Global Anti-Base Erosion Proposal (Globe) Pillar Two* (2019).

- Vulnerabilidad frente a las operaciones de desviación artificiosa de beneficios, paliada, pero no eliminada, por el proyecto BEPS.

La concesión de derechos de imposición a las jurisdicciones fiscales de mercado se fundamenta en que los consumidores de las mismas son un elemento esencial en la creación de los activos intangibles de mercado.

La imposición mínima global pretende morigerar la presión que, sobre las jurisdicciones fiscales normales, ejercen aquellas otras que promueven regímenes fiscales privilegiados, desalentando la desviación artificiosa de beneficios.

La imposición mínima de rentas pagadas persigue otorgar un instrumento de autodefensa a las jurisdicciones fiscales que sufren la presión de los regímenes fiscales privilegiados establecidos por otras jurisdicciones fiscales.

Se notará la radicalidad de las medidas de la agenda de la OCDE, en clara oposición con la moderación de las contenidas en los informes finales del proyecto BEPS, G20/OCDE, de manera tal que podría pensarse que ha fracasado o, cuando menos, que se ha mostrado totalmente insuficiente, y ello a pesar de que su implantación parece que avanza satisfactoriamente¹².

Si, efectivamente, se alcanza un consenso sobre los tres elementos referidos, el sistema de tributación internacional sobre los beneficios puesto en pie por la OCDE sufrirá una modificación importante. Consecuentemente, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes deberán afrontar las correlativas modificaciones. También los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición.

Si, por el contrario, tal consenso no se alcanza, lo previsible es que dicho sistema entre en una fuerte crisis, acosado por el establecimiento en las distintas jurisdicciones fiscales de impuestos paralelos al Impuesto sobre Sociedades, que pretendan gravar los ingresos de las grandes compañías multinacionales, con independencia de las rentas derivadas de ellos, en la medida en que tales ingresos se hallen relacionados con el territorio de las mismas, en alguna forma. Este tipo de impuestos, de los cuales ya se tiene cierta experiencia¹³, pretenden campar al margen de los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición. Sin embargo, generan doble imposición, o exceso de imposición, ya que gravan una magnitud, como son los ingresos, que contribuye a la formación de la renta.

2.2. La agenda de la UE

Se integra por dos propuestas.

La primera, y más importante, es el establecimiento de una base imponible relativa al grupo de empresas europeo que será distribuida entre las entidades y establecimientos permanentes que lo integran en virtud de una fórmula de reparto predeterminada. Se vehicula a través de dos propuestas de directiva, una que establece las normas reguladoras de la base imponible común¹⁴, y otra que establece las normas sobre consolidación y distribución¹⁵.

12 OCDE: *Tax Policy Reforms 2019*.

13 - *Advertisement tax*, en Hungría.
 - *Equalisation Levy*, en India.
 - Impuesto sobre las transacciones digitales, en Italia. Este impuesto ha sido derogado a raíz de la aprobación *L'Imposta sui servizi digitali*.
 - El impuesto sobre la distribución online y física de contenidos audiovisuales, en Francia, conocido como *Tasa YouTube*.
 - *LOI n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés*.
 - *The UK digital service tax*.

14 Com (2016) 685 final.

15 Com (2016) 683 final.



La segunda se circunscribe a la prestación de servicios digitales. También se vehicula a través de dos directivas. La primera, que tiene vocación de provisionalidad, consiste en un impuesto sobre determinados ingresos, no rentas, de los grupos multinacionales que prestan determinados servicios digitales, en la proporción que corresponda a los usuarios situados en el Estado miembro de que se trate¹⁶, en nuestro caso, España. La segunda, que está llamada a sustituir a la anterior, consiste en la configuración de un establecimiento permanente en función de la identificación de una presencia digital significativa¹⁷.

La propuesta relativa a la base imponible común goza del apoyo franco-alemán¹⁸. Por tanto, es la que más posibilidades tiene de prosperar, por más que progrese con evidente lentitud. No obstante, las cinco medidas contenidas en la Directiva 2016/1164 pueden entenderse como una suerte de anticipo parcial de la base imponible común.

La propuesta relativa a la consolidación y distribución mediante fórmula de reparto, cuyos factores son los activos tangibles, los empleados y sus salarios, y las ventas por destino, representa una huida radical del principio de libre competencia patrocinado por la OCDE, al tiempo que supone la gestión unificada o ventanilla única, dudosamente aceptable desde la perspectiva de la soberanía tributaria y potencialmente creadora de una suerte de competencia fiscal burocrática entre las administraciones fiscales de los distintos Estados miembros.

En sus inicios, el proyecto BICCIS se anunciaba como una estructura fiscal adecuada para remover las distorsiones que la pluralidad de impuestos sobre sociedades implicaba para los grupos europeos, pero, en la actualidad, además, a modo de instrumento eficaz para neutralizar la erosión de bases imponibles.

La segunda parte de la agenda de la UE, relativa a la economía digital, está llamada a ser superada por la de la OCDE. En efecto, la atribución de nuevos derechos de imposición a las denominadas jurisdicciones fiscales de mercado absorbería al establecimiento permanente por presencia digital significativa.

3. Los proyectos ya explicitados por el Gobierno en 2018 y 2019

Los anteproyectos de ley de 2018 y el proyecto de ley de presupuestos para 2019 contienen una serie de medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades, vinculadas a sus aspectos internacionales, que, previsiblemente, formarán parte del programa legislativo del Gobierno de coalición de enero de 2020. Estas medidas son las siguientes:

- Impuesto sobre determinados servicios digitales.
- Transposición de Directiva 2016/1164 (ATAD), en lo concerniente a la transparencia fiscal internacional y a la tributación de salida.
- Imposición mínima interior.
- Paraísos fiscales y asimilados.
- Imputación de un gasto del 5% sobre el dividendo o la plusvalía de cartera a los efectos del método de exención.

16 Com (2018) 148 final.

17 Com (2018) 147 final.

18 *German-French Common Position Paper on CCTB Proposal* (2018).

3.1. *El impuesto sobre determinados servicios digitales*

El impuesto sobre determinados servicios digitales, según el proyecto de ley del mismo nombre (enero 2019), sigue de cerca a la propuesta de directiva comunitaria.

Algunos países, como Italia y Francia, ya han establecido este impuesto, al que se ha opuesto frontalmente la administración norteamericana, la cual ve en el mismo un gravamen injustificado sobre los ingresos de las grandes compañías tecnológicas norteamericanas¹⁹.

Asiste a Francia, Italia y, eventualmente, España, un fundamento de legitimidad en cuanto que el gravamen se vincula a los usuarios situados en esas jurisdicciones fiscales y recae sobre los ingresos derivados de servicios para cuya eficaz prestación es necesario el concurso de los datos captados de esos usuarios, pero tampoco carece de fundamento la posición norteamericana, pues, de acuerdo con los principios rectores del sistema de tributación internacional sobre los beneficios de la OCDE, sin presencia física no hay nexo determinante de derechos de imposición. Francia, incluso, parece que se ha comprometido a suprimir el tributo si la agenda de la OCDE llega a buen puerto.

Su compatibilidad con los convenios para eliminar la doble imposición es dudosa, por más que el proyecto de ley la haya proclamado mediante el expediente de calificar al impuesto como indirecto, lo que, desde luego, también es dudoso.

3.2. *Transposición de la Directiva 2016/1164 (ATAD)*

El anteproyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal (octubre de 2018), transpone al ordenamiento interno la Directiva 2016/1164, en lo concerniente a la transparencia fiscal internacional y a la tributación de salida.

Por lo que se refiere a la transparencia fiscal internacional, pocos cambios son necesarios, por cuanto la regulación vigente, contenida en el artículo 100 de la Ley 27/2014, responde a criterios similares a aquellos que iluminan las normas comunitarias.

Otro tanto cabe decir de la tributación de salida, cuya novedad más relevante es la aceptación, a efectos fiscales, del valor de salida dado por la autoridad fiscal de un Estado miembro, en cuanto se ajuste al valor de mercado.

Para completar la transposición, se deberá abordar la regulación de las asimetrías híbridas, así como de la barrera a la deducción de gastos financieros.

Por lo que se refiere a las asimetrías híbridas, ya la Ley 27/2014 ha establecido ciertas normas, tanto por lo que se refiere a los ingresos, como por lo que hace a los gastos²⁰, si bien las mismas están lejos de agotar la materia, altamente enriquecida a raíz de la modificación de la Directiva 2016/1164, efectuada por la Directiva 2107/952.

En lo que concierne a la barrera a la deducción de gastos financieros, la regulación comunitaria se asemeja a la actualmente prevista en el artículo 16 de la ley 27/2014, si bien en la base de cálculo no entrarán los dividendos derivados de participaciones significativas. Por razones de equidad sería oportuno hacer uso de la opción de construir los parámetros de la barrera tomando en consideración la estructura financiera del grupo al que pertenece la entidad afectada.

19 *France's Le Maire Calls on U.S. to Back Global Digital Tax Plan*. Dec. 8, 2019, 2:46 PM. Bloomberg.

20 Artículos 21 y 15, respectivamente.



3.3. *Imposición mínima interior*

La imposición mínima interior, prevista en el proyecto de ley de presupuestos para 2019, consiste en que las deducciones de la cuota íntegra no podrán determinar una cuota líquida inferior al 15% de la base imponible. Se trata, por tanto, de un límite global que se añade y complementa a los ya establecidos respecto de ciertas deducciones de la cuota íntegra. Nada tiene que ver con la imposición mínima global de la agenda de la OCDE. En efecto, la tributación soportada por las filiales extranjeras no influye sobre la imposición mínima interior.

Afectará, principalmente, a las entidades que soporten retenciones sobre rentas procedentes del extranjero, o que realicen actividades de I+D+i, cuya deducción se verá limitada. Por el contrario, los incentivos fiscales que versan sobre la base imponible, como el denominado *patent box* o la reserva de capitalización, no sufrirán merma.

3.4. *Paraísos fiscales y asimilados*

El anteproyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal (2018) modifica las normas relativas a la definición de los paraísos fiscales. Así, respecto de la normativa en vigor, además de los países y territorios reglamentariamente designados, también tendrían la consideración de paraísos fiscales los regímenes fiscales perjudiciales determinados reglamentariamente, y para definir a aquellos se añaden los criterios de la competencia fiscal sin nexo y el nivel impositivo considerablemente inferior, enlazando así con la imposición mínima de rentas pagadas de la agenda de la OCDE, antes comentada.

Por tanto, es posible que la futura configuración de los paraísos fiscales comprenda dos listas. En cualquier caso, a raíz de las modificaciones previstas en la Ley 26/2014, la actualización de la relación de paraísos fiscales y asimilados deberá realizarse mediante la correspondiente disposición reglamentaria, sin que sea posible una de carácter automático, basada en una interpretación de los referidos criterios de identificación²¹.

3.5. *La transformación de la exención sobre dividendos y plusvalías de cartera en bonificación*

El proyecto de ley de presupuestos para 2019 modifica todos los preceptos de la Ley 27/2014, relativos a dividendos y plusvalías de cartera, tanto de fuente interna como extranjera, que venían, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, disfrutando de exención, transformándola en una bonificación del 95%, bajo el argumento de tomar en consideración los gastos de gestión de la participación, en los términos previstos en la Directiva 2011/96.

Un aspecto polémico de esta medida es que afecta a los dividendos distribuidos en el seno de los grupos fiscales, contradiciendo así la esencia de la consolidación, si bien tiene la justificación de no hacerlos de mejor condición respecto de los procedentes de filiales no residentes en territorio español y que, por tanto, no pueden formar parte de aquellos. No hacerlo así tal vez daría lugar a una discriminación adversa al Derecho de la Unión Europea, lo que así podría sostenerse en base a la sentencia *Group Steria*, del Tribunal de Justicia.

La medida no persigue la mejora técnica del régimen de exención de los dividendos y plusvalías de cartera, pues es lo cierto que, por el contrario, podrá determinar excesos de imposición. Se trata, pura y simplemente, de aumentar la recaudación, principalmente a cargo de las grandes compañías multinacionales con sede en España, siguiendo la tendencia iniciada en 2012 por el Real Decreto-ley 12/2012, continuada por la Ley 16/2013, confirmada por la Ley 27/2014 y,

21 Informe de 23 de diciembre de 2014, de la Dirección General de Tributos, sobre la vigencia de la lista actual de paraísos fiscales aprobada por el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, con las exclusiones derivadas de la aplicación de la modificación introducida por el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, respecto a la entrada en vigor de la disposición final segunda de la Ley 26/2014.

finalmente, exacerbada por el Real Decreto-ley 2/2016 y el Real Decreto-ley 3/2016, normas todas ellas pertenecientes al periodo de gobernación conservadora.

Sobre las medidas tomadas en esas disposiciones, básicamente enderezadas a rechazar la deducción de gastos, y sobre la que ahora se anuncia, pesan, de una parte, la presión de allegar recursos fiscales para satisfacer necesidades sociales, sin quebrar los compromisos de déficit contraídos con la Unión Europea, y, de otra, el convencimiento, real o fingido, de que desplazar la carga fiscal hacia las grandes empresas descansa en un principio de justicia o, cuando menos, en una suerte de resarcimiento de los estragos derivados de la planificación fiscal agresiva a la que, supuestamente, aquellas se habrían librado.

4. Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Las sentencias del Tribunal de Justicia, resolviendo cuestiones prejudiciales, o recursos de incumplimiento, han ido motivando, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, notables adaptaciones de la fiscalidad sobre los beneficios de las empresas a los requerimientos del Derecho de la Unión Europea, y ello a pesar de lo limitado de las parcelas de dicha fiscalidad gobernadas por normas armonizadas. Han sido las libertades comunitarias y el principio de no discriminación, insertas en los tratados, las palancas en las que se ha apoyado, básicamente, el Tribunal de Justicia.

Son bastantes los preceptos de la Ley del Impuesto sobre Sociedades que responden a los imperativos de respetar las normas y principios del ordenamiento comunitario. Así, son los casos, entre otros, del régimen de los dividendos, de las fusiones y operaciones asimiladas, de la definición del perímetro de los grupos fiscales, de la tributación de salida, y del ámbito espacial del incentivo por la realización de actividades de I+D+i. Por otra parte, algunos de sus preceptos debieron ser modificados para dar cumplimiento a sentencias del Tribunal de Justicia.

Si se bucea en la ya muy nutrida jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de imposición sobre los beneficios de las empresas, cabe identificar algunos aspectos, tal vez no fundamentales, de la Ley 27/2014, que deberían sufrir ciertas modificaciones para seguir los criterios dimanantes de la misma. Se citan:

- La norma antiabuso en fusiones (art 89.2), en la medida en que pueda dar fundamento al criterio de que para disfrutar del régimen especial de las fusiones y operaciones asimiladas es preciso que el contribuyente demuestre la existencia de motivos económicos válidos, siendo así que ese criterio estaría en clara oposición a la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia en *Europark*, a cuyo tenor los motivos económicos válidos no constituyen un requisito de aplicación, sino su ausencia, probada por la Administración, el hecho base de una presunción cuyo hecho consecuencia es que la operación de fusión o asimilada persigue fines de fraude o evasión fiscal.
- El requisito de participación indirecta en el caso de la interposición de una entidad perceptora de dividendos y plusvalías de cartera en más del 70% de sus ingresos (art 21.1), en la medida en que la Directiva 2011/96, matriz-filial, no lo contempla, y reiteradas sentencias del Tribunal de Justicia, tales como *Cobelfret* y *KBC*, han venido rechazando normas nacionales que establecían requisitos no previstos en aquella.
- El establecimiento de límites en función de un porcentaje sobre la base imponible o sobre la cuota íntegra, en la medida en que una y otra pudieran venir minoradas por dividendos exentos al amparo de la Directiva 2011/96, lo que vendría a incidir negativamente en el disfrute de la deducción por reserva de capitalización (art 25) o por I+D+i (art 40), lo que podría contradecir a la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia en *Brussels Securities*.
- La exigencia de que en la escisión total no proporcional los patrimonios transmitidos tengan la consideración de ramas de actividad (art 76.2.2º), en la medida en que la Directiva 2009/133 no establece este requisito, y la doctrina del Tribunal de Justicia es adversa al establecimiento de



requisitos adicionales. No obstante, podría entenderse que la norma comunitaria tipifica la escisión total proporcional, pero no la no proporcional.

- La exclusión de los dividendos percibidos por las instituciones de inversión colectiva de la exención y de la deducción por dividendos (art 52.1), y por tanto también de los intracomunitarios, siendo así que la Directiva 2011/96 se aplica respecto de todas las entidades jurídicas sujetas al Impuesto sobre Sociedades (Anexo I, j)
- Las aportaciones no dinerarias especiales, en cuanto tal régimen no se aplica a las entidades residentes en algún Estado miembro que no dispongan de establecimiento permanente en territorio español (art 87.1.a), generándose así un supuesto de discriminación.

5. Los aspectos constitucionales

A diferencia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otras figuras tributarias, el Impuesto sobre Sociedades no ha sufrido, hasta el momento, sentencias adversas del Tribunal Constitucional. Sin embargo, pende ante el mismo una cuestión de inconstitucionalidad, respecto de la regulación del pago fraccionado establecida en el Real Decreto-ley 2/2016, planteada por la Audiencia Nacional, mediante auto de 19 de diciembre de 2018, por cuanto, de una parte, el decreto-ley no sería el instrumento normativo idóneo ya que el pago fraccionado afecta a los deberes de los ciudadanos, y, de otra, infringiría el principio de capacidad económica, en cuanto *impone de manera arbitraria un incremento en los pagos a cuenta sin consideración a la cuota tributaria que finalmente corresponda pagar a las sociedades y, por tanto, sin atender a su capacidad económica real.*

La cuestión de la constitucionalidad del pago fraccionado mínimo es dudosa. Sin embargo, no es dudoso que, al recaer sobre el resultado contable, respecto de determinados contribuyentes, en particular los perceptores de cuantiosos dividendos o plusvalías de cartera exentos, el pago fraccionado mínimo quiebra la correlación o correspondencia que debe existir entre el pago a cuenta y la deuda tributaria definitiva. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2002 afirmó que *debe existir la máxima correspondencia y correlación entre la base imponible de dicho Impuesto, a medida que se produce, y la base para el cálculo de los pagos fraccionados, tanto en sentido sustancial, como temporal, lo cual implica que la base para calcular el importe de los pagos fraccionados debe ser los rendimientos netos empresariales y profesionales a medida que se generan.*

El artículo 66 del proyecto de ley de presupuestos para 2019 persistió en la regulación del pago fraccionado mínimo en los términos del Decreto-ley 2/2016, consagrando así una suerte de imposición mínima, provisional pero recurrente, sobre el resultado contable que, ciertamente, altera la posición frente al Impuesto sobre Sociedades de los grandes perceptores de dividendos y plusvalías de cartera, exentos.

En el citado auto de la Audiencia Nacional también se desliza, *obiter dicta*, un reproche de inconstitucionalidad en relación con la reversión, apodíctica y desligada de la eventual recuperación patrimonial de la entidad participada, por quintas partes de los deterioros de cartera que hayan tenido previamente la consideración de gastos fiscalmente deducibles, establecida por el Real Decreto-ley 3/2016.

6. Una buena estructura del Impuesto sobre Sociedades

Una buena estructura del Impuesto sobre Sociedades debería reunir las siguientes características:

- Respetar el principio de capacidad económica.
- No perturbar los procesos de decisión empresarial.



- Servir de cierre al sistema de imposición sobre la renta.
- Ofrecer robusta resistencia a los procesos de desviación de rentas hacia jurisdicciones fiscales de conveniencia.
- Respetar el principio de seguridad jurídica.

Conviene preguntarse si la Ley 27/2014 reúne estas características.

6.1. La capacidad económica

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de capacidad económica exige que el tributo recaiga sobre una magnitud demostrativa de riqueza, y que la carga tributaria de cada contribuyente varíe en función de la intensidad de la realización del hecho imponible, principalmente en aquellos tributos que, como es el caso del Impuesto sobre Sociedades, por su naturaleza y caracteres resulten determinantes en la concreción del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos²².

La renta de las entidades jurídicas es un índice adecuado para concretar la capacidad económica. Ahora bien, es preciso que la renta se mida de manera adecuada. El núcleo de esa medición es el resultado contable (art 10.3). En cuanto riqueza de la que pueden disponer los socios, es una medición correcta, y así se ha venido reconociendo por la doctrina. Sin embargo, el tributo no recae exactamente sobre esa magnitud, sino sobre la base imponible, que es el resultado de efectuar determinadas correcciones a la misma. Precisamente, sobre algunas de estas correcciones la doctrina ha suscitado algunas inquietudes atinentes al principio de capacidad económica. Así:

- La reversión de los deterioros prevista por el Real Decreto-ley 3/2016.
- La limitación a la deducción de los gastos financieros (art 16).
- La eficacia fiscal de la valoración por el valor razonable, en cuanto pueda suponer la tributación de ganancias no realizadas (art 17.1).
- La tributación de salida, por idéntico motivo (art 19.1).
- La limitación a la compensación de bases imponibles negativas (art 26).

También se presentan inquietudes en relación con los incentivos fiscales específicos. Estos incentivos quiebran la relación entre la intensidad en la realización del hecho imponible, medida a través de la cuantía de la renta, y la carga tributaria soportada, y de ahí el posible demérito respecto del principio de capacidad económica. Sin embargo, esos incentivos fiscales pueden servir a otros principios o derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual, en el fondo, pone de relieve que el Impuesto sobre Sociedades no es el vehículo adecuado para el fomento o protección de los mismos.

6.2. La neutralidad

Para no perturbar los procesos de decisión empresarial, el Impuesto sobre Sociedades debe ser neutral, básicamente, ante las decisiones de inversión y financiación.

La neutralidad ante las decisiones de inversión exige que las rentas derivadas de las distintas actividades que realice la entidad se graven por igual. Requisito ineludible es que los coeficientes de

²² STC 26/2017; STC 37/2017, entre otras muchas.



amortización captan certeramente la vida útil de los diferentes activos, lo cual hace, razonablemente, la tabla prevista en el artículo 12 de la Ley 27/2014. Sin embargo, la deducción por gastos de I+D+i (art 35), la deducción cinematográfica, escénica y musical (art 36), la reducción de la renta derivada de la explotación de la propiedad industrial (art 23) y, en fin, los regímenes fiscales privilegiados para el arrendamiento inmobiliario (capítulo III del título VII; Ley 11/2009) o para el tonelaje (capítulo XVI del título VII), implican una quiebra notable de la neutralidad ante las decisiones de inversión.

La neutralidad ante las decisiones de financiación exige que el coste de uso de los capitales aplicados al proceso de producción reciba idéntico tratamiento con independencia de la forma jurídica en la que dichos capitales hayan sido captados, lo cual puede lograrse bien permitiendo la deducción de los intereses pero no de los dividendos, a condición de que los mismos no se gravan en la imposición personal de los socios o ameriten un crédito de impuesto, bien permitiendo junto a la deducción de los intereses efectivos la de los nominales calculados sobre los fondos propios (*Allowance Corporate Equity*, ACE) o, en fin, no permitiendo la deducción ni de los intereses ni de cualquier otra partida vinculada a los fondos propios (*Comprehensive Business Income Tax*, CBIT).

Ninguna de las tres alternativas de neutralidad apuntadas se encuentra en la Ley 27/2014.

La limitación a la deducción de los gastos financieros (art 16) aparentemente apunta hacia el modelo CBIT pero, en realidad, no hace sino introducir un factor adicional de distorsión en la medida en que discrimina contra las entidades cuyo resultado operativo sea escaso.

La deducción por reserva de capitalización (art 25) privilegia la autofinanciación, en demérito de las aportaciones de capital.

En fin, la tributación de los dividendos en sede de sus perceptores, sin reconocer un crédito de impuesto, en concepto de renta del ahorro en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, también incide negativamente sobre la financiación mediante capital. El panorama, en esta vertiente de la neutralidad es, sencillamente, caótico.

6.3. El cierre del sistema de imposición sobre la renta

El cierre del sistema de imposición sobre la renta se logra cuando ninguna renta escapa al mismo, de manera tal que no se produzcan intersticios o vacíos entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esos intersticios o vacíos no existen.

Ahora bien, el cierre exige algo más. En particular, que los dos tributos regulen por igual los hechos que lo son y, además, que no se produzcan situaciones de doble imposición. Estas exigencias no las cumple la Ley 27/2014, puesta en relación con la Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Véase:

- Los dividendos y las plusvalías de cartera pueden estar exentos en el Impuesto sobre Sociedades (art 21), en tanto que se gravan plenamente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en concepto de renta del ahorro. Naturalmente, esto abre la puerta al arbitraje fiscal.
- Los dividendos se gravan plenamente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de manera tal que padecen doble imposición.
- Las rentas de capital percibidas por los inversores individuales tributan en sede del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el ejercicio en el que son distribuidas en concepto de dividendos o pagadas en concepto de intereses, pero si corresponden a inversores colectivos, pueden quedar indefinidamente remansadas habiendo tributado al 1% en sede de la institución de inversión colectiva (art 29.4).

- La diferencia entre el tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades (art 29), y el tipo marginal máximo de la escala del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que exista ningún mecanismo corrector, da pie a la constitución de sociedades patrimoniales o refacturadoras.

En fin, esta huida de la coordinación entre las dos figuras tributarias que se reparten el campo de la imposición sobre la renta, está reconocida en el preámbulo de la Ley 27/2014, por cuanto de la misma se concede una mayor *identidad al Impuesto sobre Sociedades, que ha abandonado hace tiempo el papel de complemento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, lo que, a juicio del legislador, no implica *abandonar los principios esenciales de neutralidad y justicia inspirados en la propia Constitución*. No debería pasar desapercibida esta protesta del legislador, puesta a modo de colofón del reconocimiento del vivir de espaldas de aquellos dos tributos.

6.4. La estructura robusta

La robusta resistencia a los procesos artificiosos de transferencias de rentas exige que la imposición sobre los beneficios obture las vías por las cuales discurren esos artificios. Estas vías son, básicamente, el sobreendeudamiento, los gastos facturados por entidades vinculadas no residentes en territorio español, los precios de transparencia y la elusión del establecimiento permanente.

A lo largo de los años, el Impuesto sobre Sociedades ha ido incorporando medidas al efecto, de manera tal que, hoy en día, se cuenta con un apreciable elenco, de entre las que cabe destacar las siguientes:

- La transparencia fiscal internacional (art 100).
- La neutralización de los instrumentos financieros híbridos (art 15 j).
- La no deducción de gastos financieros internos asociados a la adquisición interna de participaciones (art 15 h).
- La limitación general a la deducción de gastos financieros (art 16).
- La tributación de salida (art 19).
- Las normas sobre operaciones vinculadas (art 18).
- Las medidas relativas a las operaciones relacionadas con paraísos fiscales o zonas de baja tributación (art 15 g, entre otros).

Si comparamos ese elenco con las medidas contenidas en la Directiva 2016/1164, veremos que tan solo en el campo de las entidades híbridas queda una amplia parcela por regular.

Ahora bien, no debe olvidarse que la primera línea de defensa de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades son las retenciones sobre los pagos a entidades no residentes en territorio español. Las medidas de la agenda de la OCDE en este dominio son bien expresivas. En este punto, hay una gran debilidad, debido, básicamente, a la exención de retención por el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, relativa a los intereses y cánones pagados a entidades asociadas residentes en algún Estado miembro, en aplicación de las previsiones de la Directiva 2003/49. Seguramente, si esta exención no hubiere existido, no se hubiera vivido el endémico episodio conocido como el conflicto de los gastos financieros.

6.5. La seguridad jurídica

La seguridad jurídica es una cualidad del Derecho en cuya virtud los sujetos de derechos y obligaciones pueden prever el efecto jurídico de sus actos. Constituye la médula espinal del Derecho.



En el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, la consecución de la seguridad jurídica requiere la existencia de un conjunto de principios firmes a los que deban ajustarse todas y cada una de las normas que lo regulan. A partir de aquí, la sencillez de la norma y su clara redacción cierran el círculo de la seguridad jurídica.

Principios firmes, adecuación de las normas a los mismos, sencillez y correcta redacción determinan un ámbito normativo fiel al principio de seguridad jurídica.

Pese a los esfuerzos de los legisladores de las diferentes leyes que ha regido el Impuesto sobre Sociedades, es lo cierto que determinadas parcelas de él restan refractarias a la seguridad jurídica. Así sucede, en particular, en relación con los componentes de ingresos y gastos inscritos en el denominado resultado financiero, los incentivos fiscales, la norma antiabuso del régimen de las operaciones de fusión y asimiladas, la consolidación fiscal y, en fin, con determinados regímenes fiscales especiales, entre otros supuestos.

Si se examinan las sentencias de los tribunales de justicia relativas al Impuesto sobre Sociedades, se apreciará que una porción sustancial de ellas versa sobre operaciones financieras, y si se toma razón de las contestaciones a consultas tributarias, se advierte que una parte muy importante versa sobre la cláusula antiabuso del régimen de las fusiones y operaciones asimiladas.

Un paso de gigante, en orden a la seguridad jurídica, se daría si el núcleo de la base imponible fuera el resultado de explotación en lugar del resultado contable, de manera tal que todas las partidas del resultado financiero quedaran fuera del impuesto.

Un paso apropiado sería reformar el artículo 89.3 de la Ley 27/2014, reconduciendo los motivos económicos válidos a la función de hecho base de una presunción, y alejándolos, por tanto, de la función de requisito a acreditar por el contribuyente en orden a la aplicación del régimen fiscal especial.

7. Conclusiones

Primera. Los retos que afrontará el Impuesto sobre Sociedades en los próximos años proceden de varias fuentes que, a grandes rasgos, pueden dividirse en dos grupos, a saber, el que atiende a la agenda de las organizaciones internacionales, y el que va referido a la configuración de un sistema tributario eficiente.

Segunda. El éxito de la agenda de la OCDE determinaría importantes modificaciones en el sistema de tributación internacional sobre los beneficios. Estas modificaciones repercutirán en el Impuesto sobre Sociedades, y también en el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, así como en los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición.

Tercera. La prudencia aconseja no dar curso al Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, a la espera de los resultados que pudieran derivarse de la agenda de la OCDE.

Cuarta. La propuesta de directiva concerniente a una base imponible común, la cual cuenta con el apoyo franco-alemán, tal vez sea impulsada por el nuevo ejecutivo comunitario y pueda llegar a buen puerto. En tal caso, habría de producirse una reforma radical del Impuesto sobre Sociedades.

Quinta. La transposición de la Directiva 2016/1164 no motivará modificaciones sustanciales en el Impuesto sobre Sociedades.

Sexta. La propuesta de directiva concerniente a la base imponible consolidada y a su distribución mediante fórmula de reparto predeterminada tiene un recorrido incierto, por cuanto, de una parte, implica una auténtica revolución fiscal en la medida en que prescinde del principio de libre competencia, y, de otra, la gestión mediante ventanilla única contiene la semilla de una competencia fiscal burocrática nociva.

Séptima. Las sentencias del Tribunal de Justicia han venido motivando modificaciones puntuales del Impuesto sobre Sociedades, de manera tal que el mismo está básicamente adaptado a las exigencias del Derecho de la Unión Europea, si bien no se pueden descartar ciertas adaptaciones puntuales adicionales.

Octava. Las medidas contenidas en los anteproyectos de fines de 2018 y en el proyecto de ley de presupuestos para 2019 probablemente serán impulsadas por el Gobierno. Algunas de ellas, como la transformación de la exención de dividendos y plusvalías de cartera en una bonificación del 95%, y el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, seguramente levantarán ciertas críticas técnicas.

Novena. El Impuesto sobre Sociedades presenta algunas deficiencias puntuales en relación con el principio de capacidad económica, la seguridad jurídica y la defensa de la base imponible contra las operaciones de erosión.

Diez. En relación con el tantas veces convocado principio de neutralidad, el Impuesto sobre Sociedades presenta una deficiencia sustancial. Esta deficiencia no ha logrado superarla plenamente ninguna de las leyes que se han ido sucediendo, pero se ha agudizado en los últimos tiempos debido a la limitación a la deducción de intereses, la reserva de capitalización, y la doble imposición de dividendos en combinación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Once. La ausencia de coordinación entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, da pie al arbitraje fiscal.



“(…) Y LOS RICOS VAMOS GANANDO”. LA CRECIENTE COMPETENCIA FISCAL POR LA ATRACCIÓN DE LOS MILLONARIOS*

Fernando Rodrigo Saucó

Universidad de Zaragoza

“There’s class warfare, all right, but it’s my class, the rich class, that’s making war, and we’re winning”.

Warren Buffett.

1. Motivación

En las primarias del Partido Demócrata estadounidense de hace unos meses se evidenciaba que uno de los aspectos más debatido internamente era el de cómo gravar de forma efectiva a los millonarios de la nación. La congresista Alexandria Ocasio-Cortez propuso subir el tipo máximo del IRPF estadounidense a un 70% (se refería al tipo federal y se fijaría para los ingresos que superasen los 10 millones de dólares), la senadora Elizabeth Warren impulsó un novedoso impuesto federal sobre la riqueza, y el senador Bernie Sanders defendió el endurecimiento de la imposición sobre las herencias. Eran propuestas políticas apoyadas en un arsenal de argumentos teóricos y empíricos proporcionados por reputados académicos, que se pueden consultar en revistas de indudable prestigio (Diamond y Saez, 2011, Piketty y Saez, 2013, o Piketty, Saez y Stantcheva, 2014).

El debate reflejaba también, sin duda, la preocupación social y económica por la creciente desigualdad en los ingresos y en los patrimonios (por ejemplo, el porcentaje que sobre el total de la riqueza estadounidense suponen los activos atesorados por los millonarios de ese país pertenecientes a la afamada lista de *Forbes 400* ha pasado de representar un 1% en 1982 a más de un 3% en 2018, Scheuer y Slemrod, 2019), que no solo llama la atención de la opinión pública estadounidense sino la de otros muchos países.

Pero también ese grupo de afortunados millonarios aporta habitualmente un buen porcentaje de la recaudación de la imposición personal sobre la renta en los países occidentales (en España, y con datos de 2016, los contribuyentes que se encontraban en la última decila de renta declarada —es decir, el 10% con más ingresos— aportaban el 56% de la cuota del IRPF, y los que se encontraban en la última centila —el 1% con más ingresos— suponían en torno al 22% de la recaudación). Así que la fuga de fortunas a otras jurisdicciones, y, con ellas, de los recursos públicos que generan, es siempre una amenaza que pone en duda las posibles subidas de impuestos y que condiciona la progresividad efectiva de la imposición directa.

Como quiera que esta cuestión protagoniza acaloradas discusiones políticas y económicas (en no pocas ocasiones fundamentadas en casos puntuales de difícil generalización), ha surgido de forma simultánea una preocupación creciente y reciente por parte de los académicos de incorporar al análisis económico algunas cuestiones derivadas. Así, la literatura especializada se ha ocupado de cómo debe ser el diseño óptimo de los impuestos sobre la renta si están presentes estos importantes efectos sobre la movilidad de los ricos; de cuáles son las reacciones habituales

* El autor agradece la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el FEDER (Grupo de investigación de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza).

de los ricos a la hora de enfrentarse a impuestos altos sobre sus bienes y rentas, o a subidas en los mismos; o de cuáles son las consecuencias esperadas en términos de recaudación y redistribución de la renta de una fiscalidad que apunte a las rendimientos/patrimonios más altos de un país.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este trabajo se estructura como sigue. En el siguiente apartado, aportamos, para algunos países, cifras actualizadas del número, composición de rentas y patrimonios, y otros datos adicionales de las personas ricas o superricas. Posteriormente, describimos los rasgos básicos de la fiscalidad que afecta a este grupo de contribuyentes, limitando el análisis a los países de la Unión Europea. Una sección posterior trata de ofrecer una panorámica de las consecuencias económicas del gravamen de los millonarios, revisando para ello la literatura especializada más reciente, y centrándonos en la referida posible migración de estas rentas. Por último, una sección final ofrece un conjunto de conclusiones y de lecciones derivadas para el decisor público.

2. Una taxonomía de los millonarios: cuantificación y tipología de sus rentas y activos

De forma lógica, la propia definición de lo que es un ingreso/patrimonio alto es una cuestión de grado. Tradicionalmente, para aportar estadísticas al respecto, o bien se ha fijado un umbral con una cifra significativa y elevada (por ejemplo, individuos que obtienen al año más de 1 millón de euros/dólares; o individuos que atesoran activos por un valor que supera determinada cifra), o bien se ha seleccionado a los individuos que se sitúan, en una escala ordenada de forma creciente de rentas/patrimonios, en el extremo superior de su distribución: pertenecen a la última centila, o al 0,1%, o al 0,01% superior de esa distribución. Los individuos que ocupan las últimas posiciones de la distribución son referidos en la literatura especializada como multimillonarios (*billionaires*, o *superrich*, en la literatura anglosajona).

Veamos algunos datos de estos multimillonarios (cuadros 1 y 2) para tres países concretos para los que se cuenta con información estadística relativamente reciente: Estados Unidos, Francia y España.

Cuadro 1.- Número, composición de las rentas/patrimonios y aportaciones recaudatorias de los millonarios

A) Estados Unidos (400 contribuyentes con bases imponibles declaradas en el IRPF más altas)

	Umbral de renta (€)	% renta sobre total rentas declaradas IRPF	% ganancias de capital sobre total de renta contribuyente	% cuota sobre el total de cuotas declaradas	Tipo medio de la renta declarada
1992	24 millones de \$	0,50%	(-)	1%	26%
2014	127 millones de \$	1,30%	60%	2%	23%

Fuente: US Internal Revenue Service (varios años).

B) Francia

	Número de adultos	Umbral de renta (€)	Renta media (€) renta declarada IRPF	% renta sobre total rentas declaradas IRPF	Riqueza media (€)	% riqueza sobre total
Población total	51.722.151	0	34.580	100%	199.807	100%
1% más renta	517.221	167.120	374.200	10,80%	4.671.251	23,40%
0,1% más renta	51.722	563.800	1.286.100	3,70%	16.392.692	8,20%
0,01% más renta	5.172	2.072.730	4.550.250	1,30%	55.338.436	2,80%

Fuente: Garbinti, Goupille-Lebret y Piketty (2018).



C) España

	Número de declarantes	Umbral de renta (€)	Renta media (€) renta declarada IRPF	% renta sobre total rentas declaradas IRPF	% renta ahorro s. total de renta contribuyente	% ganancias de capital s. total de renta contribuyente	Cuota media (€)	% cuota s. el total de cuotas declaradas
Población total	19.621.728	0	23.525	100%	5,97%	3,05%	3.506	100%
1% más renta	196.217	105.993	239.691	10,19%	19,37%	10,15%	76.242	21,75%
0,1% más renta	19.621	352.777	960.868	4,08%	40,86%	21,14%	304.802	8,69%
0,01% más renta	1.962	1.558.909	4.094.874	1,74%	55,67%	31,50%	1.247.253	3,56%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2016.

Cuadro 2.- Ubicación geográfica del 0,01% de los contribuyentes residentes en España con más renta declarada, 2016 (CC.AA. de régimen común)

	Número de declarantes
Andalucía	58
Aragón	13
Asturias	12
Baleares	70
Canarias	22
Cantabria	7
Castilla y León	18
Castilla-La Mancha	12
Cataluña	434
C. Valenciana	166
Extremadura	0
Galicia	90
Madrid	1.035
Murcia	14
La Rioja	9
Ceuta	0
Melilla	2
TOTAL	1.962

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2016.

Aunque lógicamente las realidades distributivas de los tres países son muy diferentes, podemos establecer algunas regularidades en los datos presentados en el cuadro 1. En primer lugar, que, a las destacadas participaciones de cualquiera de estos grupos en la renta total del país, les corresponde una todavía mayor participación en la recaudación aportada a los respectivos impuestos sobre la renta individual debido a la estructura progresiva de estos tributos. En segundo lugar, y para Francia, que es el único país sobre el que se presentan datos adicionales de riqueza, se vislumbra que la distribución de los patrimonios dentro de una nación es todavía más desigual que

la de la renta (por ejemplo, la centila superior concentra el 10,80% de la renta, pero un 23,40% de la riqueza total del país). En tercer lugar, que conforme subimos en la escala de rendimientos, las rentas de capital y, de forma particular, las ganancias de patrimonio —que, como luego comentaremos, resultan muy atractivas fiscalmente por su “plasticidad” a la hora de conformar las cargas tributarias— alcanzan un mayor peso relativo dentro de las bases declaradas por los millonarios.

El cuadro 2, para el caso español, también nos indica que los multimillonarios se concentran espacialmente. Si tenemos en cuenta a los que podríamos denominar declarantes multimillonarios del IRPF (en torno a 2.000 contribuyentes, en 2016), más de la mitad de ellos se ubican en la Comunidad Autónoma de Madrid (52,75%), y casi un 75% entre esta región y Cataluña.

¿Cuáles son las ocupaciones de los millonarios? Como se señala en el informe de The Greens/EFA (2019) y en Scheuer y Slemrod (2019), su composición de rentas no es homogénea, sino que, nuevamente, depende de cuál sea su lugar en la escala de ingresos. Si nos fijamos en la última centila, las profesiones habituales son muy variadas y encontramos administradores de empresas, financieros, abogados, consultores, o profesionales médicos.

Bakija *et al.* (2012) analizan las ocupaciones de las personas con mayores ingresos en Estados Unidos (0,01% de mayor renta) en el período de 1979 a 2005. En 2005, el 60% de este grupo está formado por ejecutivos, gerentes, supervisores y profesionales financieros. Respecto a 1979, la proporción de profesionales financieros aumentó del 11% al 18%.

Smith *et al.* (2019) encuentran, también para el caso estadounidense, que un porcentaje elevado de rentas altas son dueños de empresas individuales o familiares. No obstante, la evidencia analizada les hace señalar que estas empresas no son tanto un instrumento para canalizar rentas pasivas (rentas inmobiliarias o financieras), sino que son compañías que realizan actividades realmente productivas, y en las que sus propietarios realizan una gestión activa y directa.

Por otra parte, Scheuer y Slemrod (2019) señalan que en la lista de *Forbes 400* encontramos un 86% de individuos con educación superior y un 69% de emprendedores que han creado su propio negocio (y que, por lo tanto, no lo han heredado). También ha evolucionado el tipo de sector económico en el que estos supermillonarios desempeñan su labor habitual: desde 1980 a 2018, los que se ubican en el sector financiero han pasado de ser un 7% a un 22% del total de la lista, y los establecidos en empresas tecnológicas de un 4% a un 17%.

Por último, un análisis longitudinal de la lista de *Forbes* revela una notable persistencia en los nombres que la conforman. Como dato, de entre los que se encontraban en la misma en 2005, el 89% también lo estaba en 2006, y en 2010 todavía permanecía el 71%

3. ¿Cómo se grava en la Unión Europea la renta y la riqueza de los multimillonarios?

La revisión anterior de las fuentes declaradas al fisco por parte de los multimillonarios nos advierte de que, de forma principal, estos afloran sus ingresos por medio de la obtención de rendimientos de capital que se materializan en forma de intereses, dividendos, o ganancias de capital.

Asimismo, y cuanto más se avanza en la escala de renta, la tributación que afecta a las plusvalías es la que posiblemente más preocupa a los millonarios, tal y como se comprueba habitualmente al ver cómo para el 0,01% de los más ricos las ganancias de capital constituyen la principal de sus rentas obtenidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, y utilizando un trabajo recientemente publicado por el grupo del Parlamento Europeo de Los Verdes Europeos/Alianza Libre Europea (The Green/EFA, 2019), aportamos en el cuadro 3 datos acerca de cuál es la actual fiscalidad sobre el factor capital en los distintos países que conforman la Unión Europea. Se detalla tanto la tributación sobre los rendimientos de capital (por medio de la imposición anual sobre la renta individual o societaria), como para la tributación sobre el valor de los activos poseídos (imposición sobre el patrimonio),



o sobre el valor de los activos transmitidos lucrativamente tras un fallecimiento (imposición sobre herencias).

El cuadro 3 está construido tomando como referencia los tipos marginales máximos vigentes en las tarifas de los distintos tributos. A lo largo de sus distintas columnas, se identifica, en primer lugar, una notable heterogeneidad de tratamientos fiscales para el factor capital; en segundo lugar, una acusada dispersión en los tipos aplicados por los distintos países, y, en tercer lugar, un alejamiento y rebaja respecto de los tipos máximos aplicados al factor trabajo (que son los tipos que aparecen en la columna 1 del cuadro 3).

Esta “carrera a la baja” en la tributación ordinaria del capital (fenómeno conocido en la literatura especializada como *race to the bottom*) en la que han abundado los países europeos ha sido la respuesta general dada por las legislaciones nacionales al intento de atraer las bases imponibles más móviles de otros territorios, y también al temor interno de deslocalización de los contribuyentes más acaudalados.

De esta forma, la columna 2 del cuadro 3 nos indica que los intereses obtenidos por la cesión de capitales se someten, en promedio, a un tipo que difiere en algo más de diecisiete puntos porcentuales del tipo máximo ordinario de la imposición individual sobre la renta. No obstante, hay países donde la tributación de los intereses es relativamente elevada y coincidente con el gravamen máximo de las rentas del trabajo (Reino Unido), o no muy inferior (Dinamarca, Francia o Irlanda).¹

Si revisamos ahora el tipo agregado (calculado por la interacción de los tipos de los dos impuestos personales sobre la renta) al que se someten los dividendos (columna 3 del cuadro 3), comprobamos cómo su tipo promedio se sitúa en el 38,6%, que está próximo al porcentaje promedio que presentan los impuestos europeos sobre la renta de las personas físicas (39,42%).

En este sentido, hay que recordar que la mayor parte de los países primero gravan los beneficios en sede de la empresa (imposición sobre sociedades), y luego en sede del accionista en caso de que se distribuyan (imposición sobre la renta individual). A consecuencia de lo anterior, la tributación agregada de los dividendos puede ser mayor al mencionado tipo promedio sobre el factor trabajo (en Francia, Croacia, etc.), similar (en Italia, Alemania, Bélgica, Dinamarca, etc.), o más reducida (España, Reino Unido, Portugal o Países Bajos).

Otro de los rasgos comunes de la tributación europea sobre los rendimientos del capital es el tratamiento diferencial favorable de las plusvalías (columnas 4 y 5 del cuadro 3). Hasta diecinueve países presentan un tipo impositivo para las ganancias de capital por debajo de los tipos máximos de sus respectivos impuestos personales. Existen países donde incluso la tributación de las ganancias de capital es nula (Chipre o Bélgica, aunque en el caso belga existe cierta tributación sobre plusvalías inmobiliarias). Y diez países ofrecen una exención para las plusvalías de determinados activos siempre que el contribuyente acredite un período mínimo de tenencia.

Con todo, la obtención de rentas por medio de dividendos o de plusvalías presenta una ventaja fiscal adicional para los potenciales contribuyentes: la posibilidad de diferimiento de buena parte o de la totalidad de la tributación. En efecto, solo en el caso de que los dividendos sean distribuidos en sede del accionista, o de que las ganancias de capital sean materializadas de forma efectiva, se producirá un gravamen global final de la capacidad económica generada. E incluso, dicha ganancia puede ser adicionalmente diferida en el caso de que la obtención de los citados rendimientos se canalice por medio del uso de *holdings* familiares. Las peculiaridades tributarias de este tipo de rentas (es decir, la ya aludida “plasticidad” de las ganancias de capital, utilizada también para convertir rendimientos del trabajo en plusvalías, por ejemplo, a través de la venta de las

1 Países Bajos presenta un régimen particular a la hora de gravar las rentas del ahorro en su imposición sobre las personas físicas. En este país, se aplica un tipo del 30% a tales rendimientos, pero asumiendo, a su vez, una rentabilidad anual presunta para los activos gravados (que varía entre el 1,69% y el 5,39%, dependiendo del nivel de ingresos del contribuyente).

acciones del fundador de una compañía², o a través de compensaciones laborales vía *stock options*) conducen a que la generación y retención de plusvalías sea, en la práctica, un vehículo habitual en las operaciones de planificación fiscal de los millonarios.

Finalmente, existen dos impuestos que gravan no ya los rendimientos, sino el valor de los activos poseídos/transmitidos en una fecha determinada y que, por lo tanto, son posibles impuestos sobre la riqueza de los multimillonarios: la imposición anual sobre el patrimonio, y la imposición sobre las herencias³.

Solo Francia y España mantienen un impuesto anual sobre el patrimonio. No obstante, desde 2018, Francia grava exclusivamente la riqueza inmobiliaria que supera el valor de 1,3 millones de euros, con tipos que pueden llegar al 1,5%. En España, al ser un tributo descentralizado, el Impuesto sobre el Patrimonio presenta mínimos exentos regionales distintos (con un umbral representativo de 700.000 euros), y con tipos que van del 0,2% al 3,75% (aunque el tipo máximo regional representativo es del 2,5%).

No obstante, la Comunidad Autónoma de Madrid, que es la región española donde existe una mayor ubicación de riqueza relativa (y, por ende, de millonarios) tiene establecida una bonificación del 100% sobre la cuota de este impuesto y, por lo tanto, exonera de esta tributación a los residentes en la región. Como veremos posteriormente, la presencia de esta bonificación y de otras peculiaridades fiscales de esta Comunidad Autónoma ha suscitado diversos trabajos que tratan de estimar los efectos migratorios internos causados por el impacto de las diferencias de la tributación madrileña respecto al resto de regiones del país.

Adicionalmente, y como se ve en la columna 6 del cuadro 3, hasta siete países han eliminado su tributación sobre el patrimonio en las últimas décadas: Austria, Alemania, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia, Luxemburgo y Suecia.⁴

Por último, la columna 7 del cuadro 3 nos indica que todavía hay una presencia significativa de la imposición sobre herencias en los países de la Unión Europea (siendo prácticamente inexistente en los países de Europa del Este integrados en las últimas ampliaciones). Allí donde todavía está vigente, la imposición sobre herencias mantiene una estructura bastante progresiva. Pero, a la vez, permite una menor tributación efectiva cuando las herencias tienen como destinatarios directos a familiares, o por medio de determinados mecanismos de elusión que se basan en la afectación de activos personales a empresas familiares (entidades estas que suelen presentar beneficios fiscales en los ordenamientos nacionales por razones de continuidad empresarial).

4. Tratamientos fiscales especiales para los impatriados en la experiencia comparada (Unión Europea)

Además de este tratamiento generalizado favorable sobre las rentas del capital, determinados países de la Unión Europea mantienen regímenes fiscales diferenciados cuyo objetivo principal es la atracción de contribuyentes altamente cualificados y/o especialmente móviles en un ámbito internacional, y con la capacidad de generar a corto y medio plazo bases imponibles elevadas tanto en sus nuevos lugares de residencia como en el resto del mundo.

2 Scheuer y Slemrod (2019) señalan que en la lista *Forbes 400* del año 2018 la valoración del *stock* de acciones de empresas que son propiedad (en todo o en parte) de sus fundadores juega un papel clave.

3 También suelen gravarse en los distintos países, como elemento de cierre de posibles mecanismos de elusión, las transmisiones lucrativas *inter vivos* (donaciones). En general, allí donde existe una tributación sobre las herencias, existe un gravamen adicional sobre las donaciones, que, a la vez, suele presentar una fiscalidad más severa.

4 Italia solo somete a tributación determinado patrimonio localizado fuera de sus fronteras nacionales (con un gravamen del 0,76% para los inmuebles y del 0,2% para los activos financieros). Fuera del ámbito de la Unión Europea, pero dentro de los países que conforman la OCDE, tanto en Suiza como en Noruega se encuentra vigente una imposición anual sobre la riqueza.



Cuadro 3.- Tipos máximos estatutarios dentro de la Unión Europea en la tributación sobre rendimientos del capital y sobre el valor de los activos

País	Tipo máximo IRPF (1)	Tipo sobre intereses (2)	Tipo agregado sobre dividendos (IS+IRPF) (3)	Tipo sobre ganancias de capital (acciones) (4)	Tipos sobre ganancias de capital (inmuebles) (5)	Impuesto sobre el Patrimonio (6)	Impuesto sobre las herencias (7)
Austria	50%	25%	45,60%	27,50%	27,50%	abolido en 1994	abolido en 2008
Alemania	47%	26,40%	48,30%	25%	0%	abolido en 1997	30%
Bélgica	53%	15%	53,80%	0%	0%		1%
Bulgaria	10%	8%	14,50%	10%	10%		0%
Chipre	35%	30%	27,40%	0%	20%		(-)
Croacia	42%	12%	52,30%	12%	12%	abolido en 1997	4%
Dinamarca	56%	52%	54,80%	42%	42%		15%
Eslovaquia	25%	19%	26,50%	25%	0%		abolido en 2004
Eslovenia	50%	25%	39,30%	25%	25%		0%
España	45%	23%	42,10%	23%	23%	2,50%	40%
Estonia	20%	0%	20%	20%	20%	abolido en 2001	(-)
Finlandia	51%	30%	43%	34%	34%		19%
Francia	51%	45%	62,30%	50,50%	0%	abolido en 2001	45%
Grecia	55%	15%	44%	15%	15%	1,50%**	10%
Hungría	15%	15%	24,20%	15%	15%		0%
Irlanda	48%	39%	47,50%	33%	33%		33%
Italia	47%	26%	46,90%	43%	0%		4%
Letonia	31%	10%	23,50%	15%	15%		(-)
Lituania	15%	15%	27,80%	15%	15%		0%
Luxemburgo	46%	20%	43,80%	45,80%	45,80%	abolido en 2001	0%
Malta	35%	15%	35%	35%	35%		2%
Países Bajos	52%	30%*	43%	25%	30%	abolido en 2001	20%
Polonia	32%	19%	34,40%	19%	0%		0%
Portugal	53%	28%	43,20%	48%	48%		0%
Reino Unido	45%	45%	40,90%	20%	28%		40%
República	15%	15%	31,20%	15%	15%		(-)
Rumanía	10%	16%	20,20%	16%	16%		(-)
Suecia	57%	30%	45,40%	30%	22%	abolido en 2007	(-)
Promedio	39,42%	22,10%	38,60%	24,40%	19,50%		abolido en 2004

* Se aplica sobre una rentabilidad presunta de los activos.

** Francia abolió en 2018 su impuesto progresivo sobre el patrimonio neto y lo sustituyó por un más restrictivo impuesto sobre la riqueza inmobiliaria.

Fuente: The Greens/EFA in the European Parliament (2019).

En primer lugar, existe en el Reino Unido, Irlanda y Malta un régimen (de larga tradición histórica) que permite a determinados individuos residentes en estos países, pero no domiciliados ni en estos ni en ningún otro Estado, restringir la tributación a los ingresos/activos obtenidos estrictamente en cada uno de esos tres territorios. Este es el denominado régimen de los “no domiciliados” (*non-doms*), por el que se puede residir durante largas temporadas en cualquiera de ellos sin que la tributación se extienda a las rentas o inversiones de territorios terceros (por ejemplo, las obtenidas en paraísos fiscales). En consecuencia, y de facto, esta situación supone un gravamen (muy) limitado para los individuos que gozan de este estatus de “no domiciliados”⁵.

Por otra parte, tanto Países Bajos como Bélgica presentan una larga experiencia a la hora de regular generosos beneficios fiscales dirigidos a atraer a extranjeros de alta cualificación laboral. De forma principal, estos beneficios se han materializado en la exención de parte de sus ingresos profesionales.

Así, Países Bajos y Bélgica han venido ofreciendo el tratamiento fiscal de no residentes a colectivos de profesionales concretos, casi siempre más favorable en términos de carga fiscal (al igual que con el régimen ya descrito de “no domiciliados”, se exime de tributación a parte o a la totalidad de las rentas foráneas), aún en circunstancias que suponen una residencia efectiva en ambos países.

Esta posibilidad, y con el mismo objetivo de captación de talento internacional, se ha extendido a otros países, entre los que destacamos España y Portugal⁶. En España, se cuenta, desde el período impositivo de 2004, con un régimen fiscal opcional para trabajadores desplazados a nuestro territorio. El esquema español, inicialmente, sumaba a la ventaja de exoneración de los rendimientos de fuente extranjera la de una rebaja sustancial en el tipo impositivo ordinario al que se sometían los ingresos profesionales. El régimen ha tenido desde el comienzo una duración limitada (circunscrita al año de cambio de residencia y los cinco períodos impositivos siguientes), y exige la no residencia en España durante los diez períodos impositivos anteriores.

Su implantación efectiva no ha estado exenta de polémica, pues, al menos en sus primeros años de vigencia, este régimen atrajo a España fundamentalmente a futbolistas profesionales que, por la forma que tenían de negociar sus salarios, trasladaban esas ventajas fiscales a las cuentas de pérdidas y ganancias de los clubes de fútbol que los contrataban. Tras un aluvión de críticas, el legislador ha respondido con un endurecimiento del régimen que ha acabado mitigando parte de su atractivo inicial.

De esta forma, se ha pasado de aplicar un tipo fijo del 24% a los rendimientos de los impatriados⁷, a una escala actualmente vigente de gravamen con un tipo del 24% para los primeros 600.000 euros obtenidos y del 45% para el resto. Adicionalmente, se ha pasado a gravar todos los rendimientos del trabajo obtenidos mundialmente, concediendo simultáneamente una deducción para evitar la posible doble imposición internacional (con el límite del 30% de la cuota íntegra que corresponde a estos rendimientos), y, finalmente, a excluir del régimen a los deportistas profesionales, e incluir a los administradores de entidades (no socios de las mismas).

5 No obstante, las críticas vertidas por parte de la opinión pública británica han llevado a la reciente revisión de algunos aspectos del régimen de “no domiciliados”. Por ejemplo, en la actualidad, cualquier contribuyente que haya residido en Gran Bretaña durante quince de los últimos veinte años pasa a ser gravado bajo el régimen general de tributación del país.

6 En la actualidad, y dentro de la Unión Europea, podemos encontrar adicionalmente esquemas fiscales que favorecen la residencia de impatriados en Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia. En todos ellos, hay requisitos de participación en el régimen vinculados a la obtención de ingresos relativamente elevados, o a la pertenencia a determinados grupos profesionales, y una aplicación, o de tipos impositivos inferiores a los tipos marginales habituales para el resto de las rentas altas, o de determinadas exenciones de las bases imponibles declaradas.

7 Los salarios más altos en España pueden verse sujetos actualmente a tipos impositivos de hasta el 48% en el IRPF. No obstante, existen en España tipos marginales mayores en el IRPF. En concreto, en Navarra, el tipo máximo vigente es del 52% (se aplica a partir de una base liquidable de 300.000 euros), y en el País Vasco es del 49%. Además, estas regiones forales tienen sus propias peculiaridades a la hora de regular el régimen de impatriados.



Portugal aplica desde 2009 un régimen bastante similar al español (aplicación de tipos reducidos a los ingresos obtenidos internamente) con un matiz diferencial: los deportistas de élite no se ven gravados por los ingresos obtenidos fuera de Portugal siempre que no provengan de un paraíso fiscal. Además, en el caso de que se alquile o compre una vivienda en Portugal, se adquiere la residencia fiscal en ese país⁸.

Uno de los últimos países en incorporar un régimen privilegiado para impatriados ha sido Italia. Este esquema se ofrece desde 2017 a nuevos residentes en el país pero que no lo hayan sido durante nueve de los últimos diez años, y, básicamente, consiste en un pago impositivo único de 100.000 euros por los ingresos de fuente extranjera.

Para finalizar este apartado, describimos sucintamente el caso chipriota, pues, en la actualidad, quizás sea el esquema fiscal más atractivo para las rentas altas. Chipre introdujo en 2017 nuevos criterios para solicitar la residencia fiscal en el país que relajaban de forma notable el período mínimo de estancia (basta con acreditar 60 días). La concesión asegura el no gravamen de los rendimientos de fuente extranjera o chipriota (con la excepción de los obtenidos en la isla que provengan del trabajo o del capital inmobiliario) y también de las pensiones extranjeras de jubilación que no superen los 3.420 euros mensuales (el exceso sobre este límite se ve gravado a un 5%).

El cuadro 4 aporta el número de contribuyentes que actualmente se estima que se benefician de cada uno de los esquemas revisados.

Cuadro 4.- *Número estimado de beneficiarios de los distintos esquemas descritos*

Bélgica	17.683
Chipre	(n.d.)
España	1.960
Gran Bretaña	54.700
Irlanda	7.262
Italia	160
Malta	(n.d.)
Países Bajos	56.431
Portugal	10.684

Fuente: The Greens/EFA in the European Parliament (2019).

5. Efectos económicos del gravamen de los multimillonarios con especial atención a los asuntos de movilidad internacional

Como se señalaba en la introducción de este trabajo, un buen número de autores, fundamentalmente en la última década, han publicado trabajos teóricos y aplicados centrados en el diseño de la fiscalidad de los millonarios y en sus consecuencias económicas derivadas.

Una de las cuestiones empíricas clave en este conjunto de trabajos es el cálculo de lo que se denomina elasticidad de respuesta a los tipos impositivos. El concepto de elasticidad, básicamente, determina la variación porcentual en un comportamiento económico determinado cuando otra variable de interés —en nuestro caso, la renta neta de impuestos de los individuos ricos o muy ricos— lo hace en uno por ciento.

⁸ El régimen portugués ha creado tensiones importantes con otros países como Suecia o Finlandia, ya que permite que incluso los ingresos procedentes de pensiones públicas (a veces, elevadas) entren dentro del esquema.

El tipo de variaciones analizadas de los comportamientos económicos ha cubierto un amplio rango. Así, el estudio de esta elasticidad de respuesta se ha centrado en ocasiones en estimar las variaciones en la cuantía de la base imponible declarada (por ejemplo, por un mayor o menor esfuerzo laboral de los millonarios), otras en detectar cambios en la composición de las rentas obtenidas (por ejemplo, por sustitución de rentas del factor trabajo por rentas del capital), otras en medir comportamientos inducidos de captura de rentas (por ejemplo, utilizando el poder decisorio en consejos de administración para aumentar la retribución de determinados directivos a costa de unos menores salarios o de una reducción de las inversiones empresariales), o, finalmente, en cuantificar las posibles migraciones, nacionales o internacionales, de las rentas altas en respuesta a subidas o bajadas en los impuestos que les afectan.

Pues bien, de todos esos aspectos mencionados, y por cuestiones de espacio, nos vamos a centrar en el último de ellos, y, de forma más concreta, vamos a revisar los resultados de un conjunto de trabajos que, o bien han estudiado la movilidad interna de las rentas altas entre las comunidades autónomas españolas⁹, o bien, han estudiado el fenómeno de la migración fiscal internacional. El cuadro 5 ofrece los rasgos y resultados básicos de esta literatura.

En primer lugar, para el caso de España, Agrawal y Foremny (2019) estudian si las diferencias regionales en el IRPF han afectado a la movilidad del 1% de individuos de mayor renta (en este trabajo, solo se tiene en cuenta los ingresos laborales). Estos autores trabajan con datos administrativos de la Seguridad Social española para el período 2005-2014. Pues bien, con datos regionales agregados, obtienen una elasticidad del *stock* de contribuyentes ricos con respecto a la renta neta de impuestos de 0,85. Con datos individuales, la investigación concluye que un aumento del 1% en la renta neta de impuestos de una región en relación con el resto aumenta la probabilidad de mudarse a esa primera región en 1,7 puntos porcentuales.

Por otra parte, López-Laborda y Rodrigo (2017), utilizando datos tributarios, prueban que las diferencias regionales en el conjunto de impuestos personales españoles (IRPF, Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) han tenido un efecto significativo en la decisión de los contribuyentes españoles más ricos a la hora de cambiar de residencia habitual, pero que también esta decisión se ve afectada por otros factores de atractivo y oportunidad ofrecidos por las regiones, y por ciertas características sociodemográficas propias de los individuos. Como dato, si la diferencia entre los tipos medios regionales del IRPF aumenta en 10 puntos porcentuales a favor del resto de regiones (y, por lo tanto, en contra de la región de origen), la probabilidad de que un contribuyente de la última centila cambie su residencia aumenta en 11,2 puntos porcentuales.

López-Laborda y Rodrigo (2017) también documentan la importancia de la Comunidad Autónoma de Madrid en las decisiones de reubicación de los contribuyentes ricos. De hecho, en España, y como ya se ha apuntado, uno de los debates derivados de las diferencias fiscales regionales que más se ha intensificado es el de las migraciones de fortunas con origen en Cataluña y destino Madrid. Relacionado con lo anterior, Agrawal y Foremny (2019) señalan que un diferencial del 0,75% en el tipo impositivo promedio entre ambas regiones (a favor de Madrid) aumenta un 2,25% la probabilidad de que una persona de renta alta traslade su residencia de Cataluña a Madrid.

Pasando ahora al ámbito internacional, se ha de señalar que, debido a la dificultad de contar con bases de datos con un alcance mundial, los escasos estudios aplicados que se muestran en el cuadro 5 analizan, en todo caso, las elasticidades de migración propiciadas por algunos regímenes fiscales concretos, ofrecidos por determinados países sobre colectivos de contribuyentes también muy específicos.

⁹ Para una selección de los efectos de la imposición sobre la movilidad interna de los contribuyentes de un país (causada por las posibles diferencias fiscales regionales/locales dentro de un Estado concreto), se puede consultar, adicionalmente, López Laborda y Rodrigo (2017), o Kleven *et al.* (2019).



Cuadro 5.- Resultados de la literatura sobre tributación y movilidad internacional y entre las CC.AA. españolas

Autores	Ámbito espacial	Período analizado	Colectivo analizado	Variable fiscal analizada	Resultados	Elasticidad de migración
Movilidad interna España						
Agrawal y Foremny, 2018	España	2005-2014	Centila superior de renta	Diferencias impositivas en el IRPF entre CC.AA. a lo largo del tiempo	Los contribuyentes de renta alta presentan una movilidad interna elevada	0,85
López-Laborda y Rodrigo, 2017	España	2006-2012	Centila superior de renta	Diferencias impositivas en el IRPF, IP e ISD entre CC.AA. a lo largo del tiempo	Los contribuyentes de renta alta presentan una movilidad interna elevada. Madrid es el destino preferido para los migrantes ricos	1,12*
Movilidad internacional						
Akcigit <i>et al.</i> , 2016	8 países OCDE	1977-2000	Inventores/investigadores de élite	Diferencias fiscales entre países a lo largo del tiempo	Los inventores/investigadores extranjeros presentan una movilidad internacional alta	Extranjeros = 1 Resto = 0,03
Kleven <i>et al.</i> , 2013	14 países europeos	1995-2008	Futbolistas de élite	Diferencias fiscales entre países a lo largo del tiempo	Los futbolistas extranjeros presentan una movilidad internacional alta	Extranjeros = 1 Resto = 0,15
Kleven <i>et al.</i> , 2014	Dinamarca	1991-2008	Impatriados (centila superior)	Diferencias fiscales entre países a lo largo del tiempo	Los impatriados de renta alta presentan gran movilidad (Dinamarca-resto del mundo)	Extranjeros = 1,6 Resto = 0,02

*Este valor corresponde al efecto marginal de un incremento porcentual en la diferencia entre el tipo medio del IRPF de una región respecto al promedio de tipos medios del resto de regiones sobre la probabilidad de migración.

Fuente: Kleven *et al.* (2019) y elaboración propia.

Estos grupos de individuos cuentan habitualmente con una movilidad geográfica relativamente más elevada que el promedio poblacional. Por esta razón, hay que evitar la traslación inmediata de estos resultados a cualquier otro colectivo profesional/laboral, e incluso a cualquier otro contexto geográfico.

En este sentido, Kleven *et al.* (2013) se centran en el análisis de un grupo de deportistas de élite con altísima movilidad: los futbolistas profesionales no comunitarios contratados por clubes de las ligas de mayor categoría de catorce países de la Unión Europea. Como se ve en el cuadro 5, la elasticidad migratoria de este grupo es significativamente elevada: su valor es 1. Pero también hay que señalar que son profesionales con varias especificidades no generalizables: son deportistas jóvenes, que concentran su obtención de rentas en un corto espacio de tiempo, y que no requieren de un aprovechamiento de capital específico del país en el que trabajan para realizar su actividad económica.

En Kleven *et al.* (2014) se estima la elasticidad de migración provocada por el esquema danés de impatriados (para ser elegible en este esquema, se requiere que las ganancias anuales superen un umbral de rentas). Dicha elasticidad alcanza un valor ciertamente alto (1,6) en el caso de que los impatriados sean de nacionalidad no danesa, aunque es reducida en el caso de que quienes se aprovechen del mismo sean daneses retornados (0,15).

Por último, Akcigit *et al.* (2016) estudian los efectos de los tipos impositivos marginales máximos sobre la movilidad internacional de los denominados inventores “superestrella”, es decir, aquellos que aportan las patentes más valiosas. Al contar con datos del panel de las oficinas de patentes de EE. UU. y de otros países, pueden seguir geográficamente a los inventores a lo largo del tiempo. En este caso, se vuelve a estimar una movilidad relativamente alta (valor de 1) y nuevamente circunscrita a los investigadores de origen extranjero. A su vez, esta movilidad internacional se detecta de una forma más clara entre aquellos inventores que trabajan para multinacionales.¹⁰

6. Algunas recomendaciones para el decisor público

El desarrollo de las secciones anteriores nos advierte, en primer lugar, de que, en las últimas décadas, y de forma ubicua en la experiencia comparada, los ingresos/patrimonios altos han disfrutado de un tratamiento tributario diferencial favorable, bien por medio de la dualidad en los impuestos nacionales sobre la renta (con una menor tributación de las rentas de capital), bien a través del declive, cuando no de la desaparición, de la imposición patrimonial, bien por el aprovechamiento de esquemas preferenciales de impatriados o de “no domiciliados”. Como dato, Saez y Zucman (2019) muestran que en Estados Unidos las cuatrocientas rentas más altas han pasado de tributar por un tipo efectivo¹¹ del 47% en 1980 a hacerlo por un 23% en 2018, y que este último porcentaje es menor que los tipos efectivos a los que se enfrentan el resto de las centilas de contribuyentes.

En segundo lugar, se ha comprobado que, allí donde se han medido, las elasticidades de respuesta impositiva de los ricos a través de la movilidad geográfica son relativamente altas.

Esta investigación sobre elasticidades de respuesta impositiva ha permitido a algunos autores proporcionar límites superiores a los tipos impositivos óptimos que se deben fijar para las rentas

10 Por último, se ha de señalar que empiezan a aparecer trabajos que analizan y estiman las posibles respuestas de los patrimonios altos ante las diferencias internas e internacionales en la imposición sobre la riqueza. No obstante, todavía no existe suficiente consenso en los resultados alcanzados por esta incipiente literatura. Para una revisión sucinta de estos trabajos, se puede consultar Kleven *et al.* (2019) y Scheuer y Slemrod (2019).

11 El tipo medio efectivo en el trabajo de Saez y Zucman (2019) se construye por agregación de la imposición estadounidense sobre la renta, la propiedad y el consumo, y aplicada por cualquier nivel de gobierno. No obstante, la metodología de cálculo aplicada por estos autores ha generado un intenso debate en Estados Unidos y réplicas de otros autores (por ejemplo, véase Auten y Splinter, 2019).



altas, teniendo en cuenta de forma simultánea consideraciones de eficiencia, de bienestar y de maximización de la recaudación.

Por ejemplo, Diamond y Saez (2011) calculan que para Estados Unidos ese tipo óptimo máximo se podría establecer en un 73% (como límite máximo).¹² Pero los desarrollos teóricos también señalan que en el caso de que existan cambios significativos en el comportamiento económico de las rentas altas, por ejemplo, por medio de una migración internacional relevante, este tipo debe rebajarse. Así, Kleven *et al.* (2019), teniendo en cuenta las elasticidades calculadas para el régimen danés de impatriados (Kleven *et al.*, 2014), rebajan, para los trabajadores afectados por el mismo, el tipo impositivo óptimo a un 38%.¹³ De hecho, este porcentaje está por encima del tipo agregado (IRPF + cotizaciones sociales + IVA) efectivamente observado en Dinamarca.

No obstante, ya hemos argumentado anteriormente que el caso danés probablemente aporte una elasticidad migratoria inusualmente alta. Y también sabemos que esta elasticidad no es un dato fijo, sino que es un valor altamente dependiente del contexto espacial y temporal analizado. Así, la movilidad fiscal es mayor cuando más pequeña es la jurisdicción afectada¹⁴, cuando existen altas densidades de población cerca de las fronteras de jurisdicciones con fiscalidad diferenciada (por ejemplo, entre municipios o entre regiones próximas del mismo país), cuando las diferencias impositivas entre distintas ubicaciones se mantienen en el tiempo, o cuando es menor la coordinación de la política fiscal entre las administraciones implicadas. Y, por supuesto, es muy heterogénea entre distintos grupos profesionales y niveles de renta, y tampoco es constante desde un punto de vista temporal (entre otras cuestiones, porque puede haber distintas regulaciones laborales a lo largo del tiempo que favorezcan o perjudiquen la movilidad geográfica de los individuos).

Así que para que las citadas estimaciones de las elasticidades aumenten su robustez, y con ello consigamos recomendaciones de diseño óptimo impositivo mucho más fiables y consistentes, todavía hace falta un mayor esfuerzo investigador que parta de bases de datos más generales, espacialmente más amplias, y longitudinalmente más extensas. Y, en este sentido, hay que reseñar la dificultad que actualmente tiene el analista para contar con estadísticas globales que permitan consultar las migraciones entre países y también las diferencias existentes entre las distintas jurisdicciones fiscales en sus niveles de tributación y en las rentas gravables.

El corolario de todo lo anterior es que antes de abandonar la posibilidad de gravar de forma más intensa a las rentas más altas, como tantas veces se ha hecho en los debates hacendísticos cuando han empezado a aparecer argumentos contrarios en la opinión pública que, o bien se dotaban de escasos apoyos empíricos, o bien de experiencias anecdóticas, se requieren muchas más aportaciones que provengan de trabajos aplicados que cuantifiquen las respuestas impositivas de los ricos¹⁵ en contextos mucho más amplios y variados que los analizados hasta ahora. De lo contrario, y utilizando la expresión popular, corremos el riesgo de “tirar al niño (una posible mayor imposición sobre los ingresos/patrimonios más altos) junto al agua sucia (las posibles deficiencias/limitaciones en la misma encontradas hasta ahora)”.

12 Saez y Zucman (2019) fijan ese tipo óptimo máximo en un 75%, considerando los distintos impuestos aplicados en Estados Unidos por todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local). Este tipo se aplicaría a aquellos contribuyentes que declaran más de 500.000\$ anuales.

13 Si se admite que los impatriados generan externalidades positivas en el resto de individuos, este tipo óptimo alcanza incluso un valor menor.

14 De ahí el tamaño reducido de los paraísos fiscales (Kanbur y Keen, 1993).

15 Teniendo en cuenta, simultáneamente, que la reacción de las rentas altas a una tributación elevada puede llevarse a cabo prescindiendo incluso de una migración real a jurisdicciones fiscalmente más atractivas. El trabajo de Alstadsaeter *et al.* (2019) aporta evidencia en este sentido: utilizando las filtraciones de información surgidas en los casos de fraude fiscal vinculados al banco suizo HSBC (2007) y de los denominados “Papeles de Panamá” (2015), estos autores concluyen que el 0,01% de los contribuyentes más ricos de Noruega, Suecia y Dinamarca ubican en paraísos fiscales ingresos y patrimonios que les permiten evadir alrededor del 30% de sus cuotas impositivas en los impuestos personales sobre la renta y la riqueza de sus respectivos países de residencia.

Por otra parte, como muestra Sanandaji (2014), solo el 13% de los multimillonarios que aparecieron en la lista de *Forbes* desde 1996 hasta 2010 acabaron emigrando a otros países, y casi siempre a un entorno cultural y geográfico cercano al de sus lugares de origen. Este autor señala que este porcentaje relativamente bajo de migración internacional (no muy distante de la tasa de migración del conjunto de la población de los países desarrollados, que se sitúa en torno al 10%) se debe en parte a que los multimillonarios, para la obtención de sus rentas, deben utilizar recursos económicos que son idiosincráticos de los países donde desarrollan sus negocios (ya sea capital humano, redes de relaciones personales o factores productivos específicos). Dicho de otra forma, los multimillonarios cuentan con la ventaja relativa de conocer particularmente bien la forma de hacer negocios en sus propios países de origen, pero esta ventaja puede desaparecer con un cambio de residencia.

Además, se ha de señalar que en los trabajos estrictamente aplicados, allí donde se han estimado las consecuencias que sobre la recaudación neta tienen los aumentos de los tipos en contextos con diferenciales geográficos de tributación y de movilidad de los ingresos/patrimonios altos, las ganancias superan a las pérdidas. Y ocurre lo contrario: que las rebajas impositivas en los mismos contextos no se autofinancian (véase, por ejemplo, Agrawal y Foremny, 2018¹⁶, o Moretty y Wilson, 2019¹⁷).

Con todo lo anterior, Scheuer y Slemrod (2019) proponen desarrollar una futura agenda de investigación, consecuente con las limitaciones expuestas, antes de pasar a formular conclusiones políticas definitivas. En primer lugar, y de forma lógica, se debe entender mejor la elasticidad de aquellas bases impositivas que pueden conformar el gravamen de los multimillonarios, y también cómo estas elasticidades dependen de factores no solo impositivos (por ejemplo, de la provisión de determinados bienes públicos, de la disponibilidad de servicios especializados o de la existencia de economía de aglomeración). Y, en segundo lugar, se requiere una mejor comprensión de las fuentes específicas de renta/riqueza de los multimillonarios, o de sus posibles efectos externos en el resto de la economía (por ejemplo, del efecto positivo que el talento particular de algunos emprendedores puede generar sobre la productividad de un país/región, o, en sentido contrario, de las externalidades negativas que acarrear los comportamientos de “captura de rentas” de algunas ocupaciones económicas¹⁸).

Concluimos. La propuesta de aumentar la actual tributación de los ricos y de los muy ricos se ve apoyada por argumentos económicos suficientes y, a la vez, es factible, teniendo en cuenta adicionalmente que en España no es necesario introducir nuevas figuras impositivas para este cometido. Si además existen acuerdos políticos para esta subida, solo resta señalar dos recomendaciones adicionales: gradualidad en su aplicación y sistematicidad en su evaluación económica.

El gravamen de los ricos también tiene sus límites y cada jurisdicción fiscal debe determinar cuáles son sus valores específicos, especialmente en un contexto como el actual donde las expectativas de que acabe habiendo una coordinación tributaria internacional mucho mayor (siquiera en el contexto de la Unión Europea) no son grandes.

16 Estos autores, centrandó el análisis en la Comunidad de Madrid, y teniendo en cuenta tanto los efectos recaudatorios directos como los de cambio de comportamiento, estiman que la rebaja fiscal en el IRPF madrileño tiene un coste para la región del 0,5% del total de la cuota del impuesto.

17 Moretty y Wilson (2019) señalan que, a pesar de que la desigual tributación de las herencias en Estados Unidos ha motivado una importante migración de los multimillonarios hacia los estados donde este gravamen no existe, la ganancia recaudatoria en aquellos estados donde el impuesto se mantiene excede a las pérdidas por el traslado de residencia de determinados contribuyentes (en forma de menores ingresos tributarios en la imposición estatal sobre la renta) en un 31% (en media).

18 A lo que habría que añadir que, por ejemplo, en la experiencia proporcionada por la última crisis financiera podemos encontrar numerosos ejemplos de individuos extraordinariamente retribuidos cuya aportación neta al output social es muy discutible que haya sido positiva.



Referencias bibliográficas

- Agrawal, D. R., y D. Foremny (2018): “Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms”, *Review of Economics and Statistics*, 101(2).
- Agrawal, D. R., y D. Foremny (2019): “El efecto de los impuestos regionales sobre la movilidad de los altos contribuyentes”, *Info IEF*, 31.
- Akcigit, U., S. Baslandze y S. Stantcheva (2016): “Taxation and the international mobility of inventors”, *American Economic Review*, 106(10).
- Alstadsaeter, A., N. Johannesen y G. Zucman (2019): “Tax evasion and inequality”, *American Economic Review*, 109.
- Auten, G, y D. Splinter (2019): “U.S. Taxes are Progressive: Comment on ‘Progressive Wealth Taxation’”, www.davidsplinter.com/Splinter-TaxesAreProgressive.pdf
- Bakija, J., A. Cole y B. T. Heim (2012): “Jobs and income growth of top earners and the causes of changing income inequality: Evidence from US tax return data,” *Working Paper*, Williams College.
- Diamond, P., y E. Saez (2011): ‘The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations’, *Journal of Economic Perspectives*, 25(4).
- Garbinti, B., J. Goupille-Lebret y T. Piketty (2018): “Income inequality in France, 1900–2014: Evidence from Distributional National Accounts”, *Journal of Public Economics*, Vol 162.
- Kanbur, R., y M. Keen (1993): “Jeux sans frontieres: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size”, *American Economic Review*, 83(4).
- Kleven, H. J., C. Landais y E. Saez (2013): “Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market”, *American Economic Review* 103(5).
- Kleven, H. J., C. Landais y E. Saez (2014): “Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners’ Tax Scheme in Denmark”, *The Quarterly Journal of Economics*, 129.
- Kleven, H. J., C. Landais, M. Muñoz y S. Stantcheva (2019): “Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications,” *NBER Working Paper* 25740.
- López-Laborda, J., y F. Rodrigo (2017): “Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales”, FEDEA, *Estudios sobre la Economía Española* 2017-28.
- Matthews, D. (2019): “How to tax the rich, explained”, <https://www.vox.com/2019/3/19/18240377/estate-tax-wealth-tax-70-percent-warren-sanders-aoc>
- Moretti, E., y D. Wilson (2019): “Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy”, *NBER Working Paper* No. 26387.
- Piketty, T., y E. Saez (2013): “A Theory of Optimal Inheritance Taxation”, *Econometrica*, 81(5).
- Piketty, T., E. Saez y S. Stantcheva (2014): “Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A tale of Three Elasticities”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1).
- Saez, E., y G. Zucman (2019): *The Triumph of Injustice. How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Nueva York: WW. Norton & Company.
- Sanandaji, T. (2014): “The International Mobility of Billionaires”, *Small Business Economics*, 42.
- Scheuer, F., y J. Slemrod (2019): “Taxation and the Superrich”, *National Bureau of Economic Research Working Paper* 26207.
- Smith, M., D. Yagan, O. Zidar y E. Zwick (2019): “Capitalists in the twenty-first century,” *Quarterly Journal of Economics*, 134.
- The Greens/EFA in the European Parliament (2019): *Competing for the Rich*, Bruselas.



LOS PARAÍOS FISCALES. DIAGNÓSTICO Y SOLUCIONES

Jose María Peláez Martos

Inspector de Hacienda del Estado

1. Introducción

El defraudador, a la hora de decidir no pagar impuestos, y el delincuente, a la hora de blanquear el dinero procedente de sus delitos, valora conjuntamente tres circunstancias:

- a) La posibilidad de ser descubierto.
- b) Las sanciones que le pueden ser impuestas en tal caso.
- c) La posibilidad de que su conducta quede impune, por amnistía u otras circunstancias similares.

Respecto de la primera circunstancia, si no existe posibilidad de ser descubierto, o esta es mínima, ello constituirá un aliciente para seguir adelante con su conducta. Sin embargo, no defraudará si sabe que su conducta va a ser detectada de forma automática por la Administración.

La posibilidad de que un fraude fiscal sea descubierto está en función directa de la información que posea la Administración tributaria, de los planes de actuación implementados, de los medios humanos y materiales empleados, así como de la posibilidad de combatir los instrumentos utilizados como, entre otros, dinero en efectivo, paraísos fiscales, testaferros, facturas falsas u operaciones de ingeniería fiscal. Así, por ejemplo, cualquier ciudadano sabe que la Administración detecta toda renta controlada no incluida en la declaración del IRPF (por ejemplo, del trabajo), y que, en consecuencia, este comportamiento originará la correspondiente liquidación y sanción. Sin embargo, resulta muy difícil, por no decir imposible, detectar rentas o patrimonios ocultos en paraísos fiscales, y esa dificultad se da tanto en casos de fraude fiscal como de blanqueo de capitales. Prueba de ello es que los escándalos de utilización de paraísos que se han conocido en los últimos años han sido consecuencia de filtraciones de información, y que los jueces se encuentran con un muro cuando quieren localizar el dinero de la delincuencia, incluida la corrupción.

Las características principales de opacidad y anonimato de los paraísos fiscales los convierten en territorios utilizados para ocultar todo tipo de rentas, incluidas las provenientes de actividades delictivas tales como terrorismo, tráfico de armas, drogas o corrupción. Puede resultar extraño que un puñado de pequeños países tenga en jaque al resto del mundo; más, cuando se ha demostrado que los paraísos fiscales se han utilizado también en la financiación del terrorismo, y fueron uno de los hechos causantes de la última crisis financiera.

Si existen los paraísos es porque los demás países y organismos internacionales lo permiten. Así, resulta insólito que en el territorio de la Europa del siglo XXI pueda hablarse de lugares cuyo principal medio de subsistencia es recibir dinero procedente de todo tipo de actividades delictivas. En el caso concreto de España, los casos que saltan a la luz pública de fraude, delincuencia organizada y corrupción tienen como patrón común la utilización de los paraísos para ocultar las rentas procedentes de esas actividades delictivas.

Según estudios realizados, en los paraísos fiscales existen depósitos por valor de 6 billones de dólares, equivalente a un tercio de los activos colocados en el mundo por las fortunas particulares,



y una cuarta parte de la riqueza a nivel mundial. Solamente en las Islas Caimán hay más de 570 bancos y depósitos por importe superior a 500.000 millones de dólares.

Una característica importante de los paraísos es que han burlado siempre cualquier medida que se haya adoptado. Así ocurrió con los requisitos establecidos en el año 2009 por la OCDE, que llevó a este organismo a decir en 2011 que ya no había paraísos fiscales en el mundo, y también se ha puesto de manifiesto en el caso denominado Papeles de Panamá, ya que muchas de las sociedades *offshore* descubiertas fueron creadas para burlar la aplicación de la Directiva europea sobre el ahorro, que obligaba, también a Suiza, a proporcionar información sobre rendimientos de cuentas cuyos titulares fueran personas físicas. Una de las múltiples formas de burlar la norma fue la de cambiar la titularidad de las cuentas de personas físicas, poniéndolas a nombre de sociedades constituidas en Panamá y en otros paraísos fiscales.

Si bien es cierto que los fondos o depósitos figuran a nombre de entidades domiciliadas en paraísos fiscales, no quiere decir que los mismos estén inmovilizados en esos pequeños territorios. Con el desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías, todo se reduce a simples anotaciones contables y bancarias, estando el dinero invertido en cualquier otro territorio. Se estima, por ejemplo, que más de la mitad de los fondos de los paraísos están invertidos en EE. UU.

La reacción internacional a la utilización de los paraísos es de una enorme hipocresía, ya que a las declaraciones rimbombantes de los dirigentes políticos no les siguen las medidas necesarias, que son bien conocidas, para terminar con dicha situación. En los últimos años, la comunidad internacional ha impulsado acuerdos dirigidos a establecer un nuevo modelo de acuerdo basado en el intercambio automático de información, pero no se prevén consecuencias graves para quienes no los firman. Por tanto, la medida no resultará eficaz para combatir la utilización de los paraísos, porque estos territorios no van a cambiar su situación de forma voluntaria.

2. Características

Los paraísos fiscales poseen unas características específicas que los hacen muy propicios para el fraude y el blanqueo del dinero procedente de cualquier actividad delictiva.

Podemos señalar las siguientes características de los paraísos:

a) Su objetivo es ocultar, y cumplen su papel a la perfección

Los paraísos fiscales cumplen su papel a la perfección, como han puesto de manifiesto los últimos escándalos conocidos, que han sido consecuencia del robo de documentación o de filtraciones. En este sentido, debe tenerse en cuenta que:

- Los datos personales de los clientes no aparecen en los registros públicos.
- El secreto bancario es absoluto o muy fuerte. Incluso en alguno de ellos se considera un delito proporcionar información a terceros.
- No firman tratados con otros países que impliquen el intercambio de datos bancarios o fiscales.

b) Resulta imprescindible la colaboración de intermediarios

Sin la colaboración de los intermediarios (entidades bancarias y profesionales), no se podría lograr el objetivo de ocultar la identidad de los titulares reales de los bienes, ya que sin ellos sería muy difícil crear y utilizar productos como las sociedades *offshore*.

Hay que señalar, en este sentido, que la gran banca europea ganó (en el año 2015) 25.000 millones de euros en los paraísos fiscales. Dicho importe representó el 26% de los beneficios obtenidos por



los 20 principales bancos europeos, según el estudio “Banco en el exilio” de Oxfam y la Fair Finance Guide International.

c) Instrumentos utilizados

Con la ayuda de entidades bancarias y de grandes despachos de asesoramiento profesional, se ha creado una “industria financiera” basada en el uso, como herramienta principal, de sociedades *offshore* creadas en los paraísos, que garantizan la opacidad de las operaciones y su nula tributación, características esenciales de los paraísos fiscales.

d) Gran facilidad para la creación de sociedades

Basta una simple llamada de teléfono y un coste inferior a mil euros para que en dos días quede creada una sociedad *offshore* en un paraíso, y que esta sea titular de una cuenta bancaria en otro país en la que se ingresan los importes que se quieren ocultar. Pero no son los particulares quienes llaman directamente para crear la sociedad, sino que lo hacen los intermediarios (bancos y despachos profesionales).

e) Dificultades para descubrir quiénes los utilizan

Por último, las características señaladas determinan que los casos descubiertos de utilización de paraísos fiscales no tengan como origen investigaciones judiciales, policiales o fiscales, sino que se deben a filtraciones de información. Así, en los últimos años podemos citar los casos de Banco LGT de Liechtenstein (2008), Lista Falciani del Banco HSBC (2010), Offshoreleaks (2013), Luxleaks (2014), Bahamasleaks (2016), Futbolleaks (2016), Papeles de Panamá (2016), y Papeles del Paraíso (2017).

Como ejemplo de la magnitud del problema y de la eficacia de utilización de los paraísos, se citan a continuación algunas características de los dos últimos casos mencionados.

1. Papeles de Panamá, descubierto en abril de 2016:

- 11,5 millones de documentos.
- Información relativa a 213.634 empresas *offshore* creadas entre 1970 y 2015 en 21 paraísos fiscales diferentes.
- Abarcan operaciones de multitud de compañías a nivel mundial. Al menos 836 oficinas con domicilio en España figuran como intermediarios en sus bases de datos, y un solo despacho de España figura con 258 sociedades.
- Figuran también numerosos despachos y bancos como creadores de estas sociedades.
- El Registro Mercantil público de las islas Niue estaba en Panamá. Suscribió un acuerdo en exclusiva con Mossack Fonseca para acoger miles de empresas, a cambio de un millón de dólares al año. En realidad, todo el registro mercantil estaba radicado en Panamá y todo se firmaba allí.
- Los documentos revelados muestran registros y mencionan los nombres de doce jefes de Estado actuales y antiguos, y a 200 políticos de todo el mundo y personajes famosos.

2. Papeles del Paraíso, descubierto en septiembre de 2017:

- 13,4 millones de documentos (constitución de sociedades, cartas, correos de asesores...) procedentes de dos bufetes de abogados dedicados a proveer servicios *offshore* —Appleby, fundada en Bermudas, y Asiatic Trust, en Singapur— y los registros mercantiles de 19 jurisdicciones opacas.

3. Qué países son paraísos fiscales

Cada Estado u organización tiene sus propios criterios de valoración, por lo que no existe una lista oficial y única de los territorios que se califican como paraísos fiscales.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) tiene una lista propia de 14 paraísos fiscales, en base al criterio de la deficiente colaboración en la lucha contra el blanqueo de capitales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) elaboró en el año 2011 una lista de paraísos en la que incluía 38 territorios, entre ellos a dos países de la UE: Malta y Chipre. En esta relación también aparecían otros ocho territorios europeos: Andorra, Gibraltar, Guernsey, Jersey, Isla de Man, Liechtenstein, Mónaco y San Marino. De esa lista inicial, solo quedaron dos, porque el resto habían manifestado su intención de prestar colaboración.

La Unión Europea no considera paraíso fiscal a ninguno de sus 28 Estados miembros, y aprobó en diciembre de 2017 una ridícula lista en la que incluía a 17 países, que un mes después dejó reducida a 7.

Varios organismos internacionales y entidades sociales como Oxfam incluyen a Luxemburgo, Países Bajos, Irlanda y, en menor medida, Bélgica, dentro del grupo de países con grandes ventajas fiscales. Otro país europeo, Suiza, también aparece en este tipo de listados, en este caso por su secreto bancario.

España aprobó en el año 1991 un Real Decreto en el que figuraba una lista de 48 territorios calificados como paraísos fiscales, que se ha ido reduciendo al eliminar de la misma a los países que han firmado convenios de intercambio de información.

4. Quiénes los utilizan

a) Defraudadores fiscales, corruptos y delincuentes

Son nulas las posibilidades de que la Administración tributaria o las autoridades policiales y judiciales de cualquier país logren descubrir lo que defraudadores, corruptos o delincuentes ocultan en los paraísos fiscales. Por eso, cuando salta un escándalo, siempre es consecuencia de fugas de información, no por la actividad investigadora de los diferentes Estados, sea policial, judicial o administrativa.

Del análisis de operaciones sospechosas de blanqueo se puede verificar que en muchas de ellas se utilizan los paraísos fiscales para ocultar o enmascarar el origen o procedencia del dinero o la identidad de las entidades o personas que intervienen en las operaciones.

En el caso de España, las encuestas del CIS y el barómetro sitúan como problemas principales para los españoles a los políticos, los partidos políticos, el fraude y la corrupción. Los políticos se han ganado a lo largo de los años esa opinión tan negativa debido a que en el año 2008 había más de mil casos de corrupción contabilizados, ligados fundamentalmente al tema urbanístico e inmobiliario, y a partir de entonces se ha producido un goteo incesante. En el informe que el servicio de inspección del Poder Judicial emitió en abril de 2013, sobre necesidades en los Juzgados, se manifiesta que se estaban tramitando en ese momento un total de 1.661 casos de corrupción política o financiera. Resulta incomprensible que en un Estado plenamente de



Derecho, integrado en la Unión Europea, surjan tan a menudo casos de corrupción, sin que las distintas partes responsables de atajar esta lacra (Administración Pública Estatal, Autonómica, Local y Partidos Políticos) hayan aprobado las medidas necesarias para erradicar la situación, siendo una de las principales las destinadas a evitar la utilización de los paraísos fiscales.

b) *Las multinacionales extranjeras*

Las multinacionales utilizan la planificación financiera o fiscal internacional para no pagar impuestos en ninguna parte del mundo. En los últimos años, se han adoptado iniciativas muy interesantes —las BEPS— para limitar la erosión de las bases imponibles, que van a obligar a las grandes multinacionales a dar información, país por país, de sus empleados, volumen de negocio y demás datos relevantes. Pero en ningún momento se ha dicho si van a tener que pagar un mínimo de impuestos en cada territorio, a partir de dicha información.

Las compañías multinacionales suelen utilizar a sus filiales constituidas en paraísos fiscales para trasladar artificialmente las bases imponibles generadas en los países en los que realmente operan, que, finalmente, quedan así sin gravamen, o soportan uno mucho menor del que les correspondería.

En el ámbito de la UE, dos figuras ampliamente utilizadas son el *doble irlandés* y el *sandwich holandés*.

El doble irlandés

El *doble irlandés* funciona a través de la creación de una sociedad con sede en Irlanda y otra con sede en un paraíso fiscal, que habitualmente es las Islas Bermudas. Esta segunda sociedad es la propietaria de los derechos intelectuales (nombre, marca, patentes, etc.) y, por eso, la matriz irlandesa, que es la que comercializa los productos de la compañía y recibe ingresos de todo el mundo, tiene que pagar cantidades altísimas a la filial del paraíso fiscal por el uso de los derechos intelectuales. Consecuencia de ello es que los beneficios declarados en Irlanda son muy escasos.

Habitualmente se publican informaciones en los medios de comunicación que ponen de manifiesto que algunas de las grandes multinacionales tecnológicas pagan como mucho el 1% de impuestos a nivel mundial, utilizando estas estructuras de ingeniería.

El sandwich holandés

Se llama *sandwich holandés* porque, en esta estructura, Holanda ocupa una posición central en la operación, como el queso en un *sandwich*. Así, por ejemplo, los dividendos y royalties salen legalmente de España a una sociedad holandesa, donde no tributan, y, de ahí, pagando solo un 2% —o el tipo que se acuerde con las autoridades holandesas—, se pueden llevar a un paraíso fiscal como las Antillas Holandesas.

Figura en el informe del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa que, de las 100 mayores empresas del mundo, 91 operan en los Países Bajos.

c) *Las empresas del IBEX 35*

En España, de acuerdo con un informe del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa con información relativa las cuentas anuales del año 2015, todas las empresas del IBEX 35 tienen presencia en paraísos fiscales, y su número de filiales y sociedades participadas o dependientes en dichos territorios ha aumentado un 356% desde el año 2009.

Según dicho estudio, los paraísos fiscales más usados son Delaware (EE. UU.), con 463 domiciliaciones; le siguen Holanda, con 169, Irlanda, con 110, Luxemburgo, con 81, Panamá, con 45, y Suiza, con 40.



5. Medidas aprobadas contra su utilización

Iniciativas insuficientes del G-20 y de la OCDE

Al comienzo de la crisis financiera en 2008, especialmente significativa y contundente fue la declaración de Gordon Brown al término de la reunión del G-20 celebrada en Londres el 3 de abril de 2009: “(...) acordamos desarrollar acciones contra las jurisdicciones no cooperativas incluyendo los paraísos fiscales. Estamos listos para aplicar sanciones en orden a proteger nuestras finanzas públicas y sistemas financieros. La era del secreto bancario ha terminado (...)”.

Los trabajos desarrollados hasta entonces por la OCDE, identificando aquellos países y territorios que venían rehusando intercambiar información tributaria a efectos civiles y penales, cristalizaron en la publicación de una lista de 35 jurisdicciones *offshore* calificadas de paraísos fiscales no cooperativos.

A partir de entonces, se firmaron más de 300 convenios de colaboración con diverso grado de compromiso, pero la mayoría de ellos tenían un valor simbólico, con la idea de cumplir las formalidades que permitiera a los paraísos fiscales firmantes salir de las listas.

La situación llevó a que, según los parámetros de la OCDE, cualquier país que firmara 12 acuerdos de intercambio de información, o se comprometiera a firmarlos, salía de la lista de paraísos, por lo que en el año 2011 ya no existían “formalmente” paraísos fiscales para la OCDE, aunque la situación real no cambió mucho. Algunos paraísos firmaron convenios con otros paraísos para salir de la lista. Es el caso de Mónaco, que salió de la lista al haber cerrado 12 acuerdos de intercambio con los siguientes países: Andorra, Austria, Bahamas, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Qatar, Samoa, San Marino y Saint Kitts (el país más pequeño del continente americano, tanto en tamaño, 261 km², como en población, 38.000 habitantes).

Cambio en el modelo de convenio de la OCDE

El estándar defendido por la OCDE para evaluar la conducta de los países respecto a su cooperación en la lucha contra el fraude fiscal exigía que la información fuera facilitada en virtud de un requerimiento específico respecto a un determinado ciudadano, y además acreditar que la información solicitada es previsiblemente relevante para evaluar la situación fiscal de ese contribuyente.

La OCDE era muy clara al respecto: “Ordinariamente la información requerida se refiere a una verificación, indagación o investigación respecto a la responsabilidad fiscal de un contribuyente determinado y unos ejercicios determinados” (...). “Los requerimientos deben ser tan detallados como sea posible y contener todos los hechos relevantes, de forma que la autoridad competente que reciba el requerimiento tenga conciencia plena de las necesidades de la parte contratante solicitante y pueda gestionar el requerimiento de forma eficiente (...)”.

Se decía expresamente que estos convenios no permitían lo que se llamaban “expediciones de pesca”, ya que los intercambios de información tenían que ser fundamentados y respecto de casos concretos. Así, por ejemplo, no admitían que se requiriera, por ejemplo, la identidad de los españoles que tuvieran cuentas en un banco en Suiza.

No obstante, poco a poco se ha ido cambiando de idea, y los líderes del G-20 comenzaron a reconocer, en las declaraciones oficiales formuladas en sus reuniones periódicas, la importancia del intercambio automático de información, como herramienta para afrontar eficazmente el fraude fiscal relacionado con los territorios *offshore*.

Además, en el año 2013, Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido, que habían firmado un acuerdo con EE. UU. para la implementación de la Ley FATCA, que se expone en el apartado siguiente, mostraron su intención de extender el intercambio automático de información financiera al mayor número de países.



A raíz de la iniciativa anterior, el 19 de abril de 2013 la OCDE recibió el mandato del G-20 de elaborar una norma internacional para implementar el intercambio automático de información, que se define como “la transmisión sistemática y periódica de información masiva de contribuyentes por el país de la fuente al país de residencia relativa a varias categorías de renta (dividendos, intereses, royalties, salarios, pensiones, etc.). Esta información es obtenida periódicamente en el país de la fuente (generalmente por medio del suministro de información respecto a los pagos efectuados por quien satisface el rendimiento (instituciones financieras, empresarios)”.

Acuerdo del convenio FATCA

The Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) es una norma aprobada el 18 de marzo de 2010 en los EE. UU. Su objetivo es combatir el fraude fiscal cometido por personas físicas residentes fiscales en EE. UU. que, con el fin de ocultar a la autoridad tributaria estadounidense determinados rendimientos derivados de inversiones en activos financieros, deciden obtenerlos a través de cuentas *offshore* mantenidas con entidades financieras extranjeras.

Mediante dicha norma las instituciones financieras extranjeras (IFE) tienen la obligación de declarar la información relativa a ciertas cuentas propiedad de personas y entidades norteamericanas, y aplicar una retención del 30% sobre los pagos efectuados con fuente EE. UU., llegando en determinados casos a cancelar la cuenta.

A raíz de esta decisión norteamericana, Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido han acordado con EE. UU. sustituir estas obligaciones por un sistema de intercambio automático de información respecto de las cuentas que posean residentes de Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido en instituciones financieras estadounidenses y viceversa. El acuerdo consiste en sustituir la obligación de información y retención de instituciones financieras nacionales ante EE. UU. por un planteamiento intergubernamental, de tal manera que sean las Agencias tributarias de cada país las que se relacionen con las entidades financieras de cada Estado, y se sustituya el sistema de retención por un sistema de información automático entre administraciones fiscales referida a cuentas que posean en los Estados Unidos residentes del socio FATCA.

El 14 de febrero de 2013 se produjo un nuevo hito en el proceso desarrollado por EE. UU. para acabar con el secreto bancario suizo, al firmar con ese país un acuerdo basado en la FATCA. El acuerdo sigue las pautas del Modelo II de la FATCA, según el cual el banco suizo informará al cliente de la obligación de facilitar datos de su cuenta a EE. UU. y le pedirá autorización para facilitarla al fisco americano. En el caso de que el cliente no diera tal autorización se prevé un procedimiento específico para que finalmente la información se remita a EE. UU.

Este acuerdo se alcanzó para dar una salida a la situación de los directivos de bancos suizos perseguidos criminalmente en EE. UU. por facilitar la evasión fiscal de clientes estadounidenses.

Las contradicciones de la Unión Europea

Para combatir la utilización de los paraísos fiscales, Europa debe enfrentarse a dos problemas importantes. El primero de ellos es que uno de los principios fundamentales en su Tratado Fundacional es la libre circulación de capitales, sin ninguna cortapisa entre los países de la UE y tampoco entre estos y terceros. Los paraísos fiscales no quedan excluidos de esta regla de conducta.

El segundo problema es que ciertas decisiones se tienen que tomar por unanimidad, lo que provoca que las medidas en cuestión queden bloqueadas en ocasiones por la actitud de uno o varios países. Es el caso, por ejemplo, de la modificación de la Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro, varada durante años por la resistencia de Austria y Luxemburgo a terminar con su secreto bancario. Ello también hace imposible la desaparición de estructuras utilizadas para defraudar en las que intervienen los paraísos fiscales, como las ya aludidas del *doble irlandés* y el *sandwich holandés*.

Resulta curioso que el Parlamento Europeo apruebe resoluciones en las que se proponen medidas correctas para terminar con la utilización de los paraísos que posteriormente no son llevadas a término por la Comisión Europea. Así, aprobó una resolución el 21 de mayo de 2013 en la que se proponía la elaboración de listas negras de paraísos fiscales, con una definición amplia de lo que es un paraíso y con obligación del resto de Estados a renegociar, suspender o incluso cancelar los convenios de doble imposición firmados con estos territorios. Proponía también la revocación de la licencia bancaria a cualquier entidad que asesore a clientes sobre cómo evadir impuestos o que mantenga filiales o sucursales en territorios considerados como paraísos.

El Consejo Económico y Social Europeo (CESE) matizó esa propuesta, añadiendo que se debería incluir en la lista no solo a terceros países, sino también a los territorios que pertenezcan a un Estado miembro; proponía igualmente que los países elaboraran una lista negra de las empresas que promueven prácticas de planificación fiscal agresiva, y que llevara aparejada la imposición de diferentes tipos de sanciones.

Otra iniciativa diferente ha sido propuesta por Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, España y Polonia, que han pedido que se apruebe una ley parecida a la FATCA de Estados Unidos, norma que obligaría a dar información de las cuentas que poseen sus nacionales en cualquier entidad financiera del mundo.

Por otro lado, Gran Bretaña, Francia y Alemania han pedido normas más estrictas para evitar que las grandes multinacionales se aprovechen de lagunas legales para evitar pagar impuestos, y en este sentido se ha pronunciado también el Parlamento Europeo.

Resumiendo, podemos decir que todos proponen medidas adecuadas para terminar con la utilización de los paraísos, pero se quedan en eso, en peticiones o promesas, sin que posteriormente se aprueben.

Respecto de la lista negra de paraísos, en la resolución de 21/05/2013 del Parlamento Europeo se reclamó el establecimiento de una lista negra de los territorios que fomenten la evasión fiscal a través de cualquier medio, y que se revocara la licencia bancaria a cualquier entidad que asesore a sus clientes sobre cómo evadir los impuestos, o que mantenga filiales o sucursales en los territorios considerados como paraísos fiscales.

El 19 de enero de 2017, el Parlamento Europeo rechazó la lista de paraísos de la Comisión, por insuficiente, ya que solo figuraban en ella once territorios: La Guayana, República Democrática de Corea, Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Siria, Irak, Irán, Laos, Yemen, Vanuatu y Uganda. Recordemos en este sentido que la OCDE ya dijo en el año 2011 que en el mundo no quedaban paraísos fiscales, por haber firmado o comprometerse a hacerlo 12 acuerdos de intercambio de información con otros países.

El 30 de mayo de 2017, el presidente de la Comisión Europea, Sr. Juncker, manifestó que no habría una lista de paraísos fiscales en la UE.

El 7 de noviembre de 2017, después de descubrirse los “Paradise Papers”, el comisario europeo de Asuntos Económicos, Pierre Moscovici, declaró que la Unión Europea quería sacar su “lista negra” de paraísos fiscales antes de fin de año, y que se estaba examinando la situación de “una cincuenta” de países.

El 5 de diciembre de 2017, los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea votaron por unanimidad la lista de 17 países que conforman esta lista negra, sin la inclusión de muchos del Caribe ni de los europeos. La relación incluía las siguientes jurisdicciones: Bahrein, Barbados, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Granada, Guam, Macao, Islas Marshall, Mongolia, Namibia, Palau, Panamá, Santa Lucía, Samoa, Samoa Americana, Trinidad y Tobago y Túnez. La UE matizó de inmediato que este listado no tenía efectos sancionadores.

Hay que señalar que ninguna de las jurisdicciones opacas incluidas por la UE en su lista negra se ha visto envuelta en alguno de los grandes escándalos fiscales de los últimos años publicados por



el Consorcio de Periodistas de Investigación, y se han olvidado, sin embargo, de incluir muchos de los paraísos fiscales usados por las élites y las multinacionales para ocultar su patrimonio o eludir impuestos, como Bermudas, Islas Vírgenes o las Caimán, en el Caribe; los territorios británicos europeos de Isla de Man, Jersey o Guernsey, y enclaves asiáticos como Hong Kong o Singapur.

Además de la lista negra de 17 paraísos fiscales, la UE ha puesto bajo vigilancia a otros 47 países en la denominada “lista gris”. En esta relación sí aparecen jurisdicciones como Suiza, Andorra, Aruba, Belice, Bermudas, Curazao, Islas Caimán, Islas Cook, Isla de Man, Guernsey, Jersey, Liechtenstein, Mauricio o Seychelles.

El 26 de enero de 2018, el Consejo ECOFIN acordó retirar a 8 territorios que figuraban en la lista de paraísos aprobada el 5 de diciembre de 2017. La retirada se justificó por el compromiso asumido por estas jurisdicciones de superar las deficiencias detectadas por la UE, en especial en materia de intercambio de información tributaria.

De acuerdo con todo lo anterior, debemos señalar que en la Unión Europea existen serias contradicciones, ya que, por un lado, no adopta medidas contra la utilización de los paraísos fiscales, e incluso los permite en su propio territorio, pero, por otro lado, aprueba Directivas contra el blanqueo de capitales, en las que se exige la identificación del titular real de los bienes y sociedades, sabiendo que resulta imposible cuando se utilizan paraísos fiscales.

Si la Unión Europea fuera consecuente, en aplicación de su propia normativa contra el blanqueo, debería obligar a los Estados miembros a eliminar determinadas estructuras, como el *dobble irlandés* o el *sandwich holandés*, ampliamente utilizadas por las grandes multinacionales para no pagar impuestos a nivel mundial. Pero, para ello, el primer paso imprescindible sería elaborar una verdadera lista negra de paraísos fiscales, y parece que la UE no está dispuesta a ello.

6. Posibles medidas contra la utilización de los paraísos fiscales

La circunstancia más relevante de los últimos casos conocidos de utilización de paraísos, como los llamados Papeles de Panamá y los Papeles del Paraíso, es que en esas listas han aparecido, además de los clientes habituales, centenares de políticos, familiares y allegados de los países más poderosos del mundo. Así pues, resulta muy difícil que, si los gobernantes mundiales utilizan habitualmente los paraísos fiscales, adopten ellos mismos las medidas verdaderamente eficaces para terminar con su utilización. Quizás por ello, ni los mandatarios del G-20, ni la OCDE, ni tampoco la propia Unión Europea, han puesto encima de la mesa medidas eficaces para terminar de una vez con esta lacra.

No obstante, son tantos los escándalos conocidos en los últimos años, que va a resultar difícil que en el futuro se pueda seguir engañando a los ciudadanos, y es posible que los organismos internacionales y la propia Unión Europea se vean forzados a adoptar medidas para acabar con su utilización, aunque hayan demostrado hasta ahora su nula voluntad para ello.

La globalización de la economía y de los movimientos financieros determina que las iniciativas para la eliminación de los paraísos fiscales deben tener carácter multilateral y han de adoptarse mediante acuerdos del G-20, que deberían ser desarrollados y verificados por las Naciones Unidas y su Comité de Expertos en Cooperación Internacional sobre Asuntos Fiscales, por la OCDE y su Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información a Efectos Fiscales, y por la propia Unión Europea.

Se citan a continuación algunas de las medidas que se podrían aprobar para combatir la utilización de los paraísos fiscales.

1. *Establecer una lista negra de paraísos que incluya a todos los países que no proporcionen información. Es la más importante, una medida imprescindible sin la cual no tienen sentido todas las demás.*

Hay que clasificar a los países como paraísos fiscales si no han arbitrado efectivamente las medidas necesarias para intercambiar de forma automática y rutinaria información tributaria con el resto de los países.

2. *No reconocer personalidad jurídica a las sociedades offshore constituidas en paraísos, dado que en la normativa internacional resulta obligatoria la identificación del titular real de las entidades para prevenir el blanqueo de capitales, y el objetivo de estas entidades es justo ocultar esa identidad.*
3. *Establecer un impuesto sobre los movimientos de fondos hacia o desde paraísos.*
4. *Obligar a las entidades financieras con sucursales en paraísos a suministrar información sobre los titulares reales de las cuentas, y, en caso contrario, prohibir que puedan tener sucursales en los mismos.*

Se propone que el G-20 emplazase a los Estados para que obliguen a sus bancos nacionales, o que operan en su territorio, a informar anualmente de las cuentas de las que sean titulares, y de las operaciones realizadas por sus residentes en aquellas filiales, sucursales o matrices en el extranjero, en tanto en cuanto no se suscriban los acuerdos basados en la FATCA.

5. *Prohibir que las empresas que operen en paraísos contraten con las Administraciones, o perciban subvenciones de los Estados o cualquier ayuda de la UE.*
6. *Perseguir penalmente a bancos y profesionales que promuevan su utilización.*



PUBLICACIONES



Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES

CUADERNOS 1

*España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad*
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011

CUADERNOS 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012
INFORMES
Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.
L. Garrido Medina, UNED
El empleo juvenil en España: un problema estructural.
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

CUADERNOS 3

*Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política
frente a la crisis*
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012
INFORMES
Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.
J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza
Políticas para una recesión de balance.
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada
Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.
A. Torrero, Universidad de Alcalá
*La política económica frente a los problemas urgentes e importantes
de la economía española actual.*
A. Costas, Círculo de Economía

CUADERNOS 4

La refundición de los reguladores
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012
INFORMES
Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona
Estabilidad regulatoria.
F.J. Villar, Universidad de Barcelona
*Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión
a los mercados.*
A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra
La estabilidad de la regulación económica.
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

CUADERNOS 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



CUADERNOS 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

La moral de la democracia.

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.

A. Cortina, Universidad de Valencia

Raíces privadas de la ética pública.

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

Remedios para lo irremediable.

F. Savater, escritor

CUADERNOS 7

Desafección política y sociedad civil

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:

análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.

J. Rupérez, Embajador de España

La presunta desafección democrática.

J. M. Ruiz Soroa, abogado

Wikicracia y antipolítica.

I. Camacho, periodista y escritor

Fallo de país.

A. Ortega, escritor y periodista

Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.

J. I. Torreblanca, UNED

CUADERNOS 8

La investigación: una prioridad a prueba

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

INFORMES

Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:

un breve informe de situación y algunas propuestas.

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

La ciencia española entre dos leyes.

J. López Facal, CSIC

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario

y la construcción

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

INFORMES

La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

Territorio y ciudad, después de la crisis.

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.

Sacar lecciones de la crisis.

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

INFORMES

La garantía de unos ingresos mínimos para todos:

una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas.

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales



CUADERNOS 11

El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES

Informe sobre los desahucios.

M. Atienza, Universidad de Alicante

La crisis de la hipoteca.

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

Hipoteca y sobreendeudamiento.

Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria en profundidad

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014

INFORMES

Reforma tributaria.

E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza

CUADERNOS 13

La Formación Profesional ante el desempleo

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014

INFORMES

Situación actual de la Formación Profesional en España.

Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

Apuntes sobre la Formación Profesional en España.

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:

sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias.

M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid

La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 14

Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014

INFORMES

La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá

La función innovadora del empresario.

F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

El empresario: función social y legitimación

A. Cuervo, CUNEF

El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

CUADERNOS 15

La reforma constitucional y Cataluña

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015

INFORMES

La reforma constitucional y Cataluña

S. Muñoz Machado, Universidad Complutense



CUADERNOS 16

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016

INFORME

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.

L. Garrido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 17

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016

INFORME

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 18

El Brexit y los intereses económicos españoles

Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2016

INFORME

Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 19

Populismo: qué, por qué, para qué

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2017

INFORMES

¿Por qué el populismo?

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

Radiografía del populismo

M. Martínez-Bascuñán, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 20

Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2017

INFORMES

La cooperación para el desarrollo en un mundo desigual

J. A. Alonso, Universidad Complutense de Madrid

Conflictos humanitarios y crisis violentas: de la respuesta a la prevención

J. A. Núñez y F. Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

CUADERNOS 21

Economía y populismos

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2017

INFORMES

Crisis económica y populismos

J. M. Serrano, Universidad de Zaragoza

Desigualdad y populismos

E. Bandrés, Universidad de Zaragoza y Funcas

Globalización, Gran Recesión y populismo

G. de la Dehesa, CEPR de Londres

CUADERNOS 22

Sobre el discurso del odio

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2018

INFORMES

Desactivar el discurso del odio y potenciar la libertad de expresión:

un juego de suma positiva

A. Cortina, Universidad de Valencia

El discurso del odio: entre la trivialización y la hiperpenalización

M. Revenga, Universidad de Cádiz



CUADERNOS 23

Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2018

INFORMES

Sobre Trump y sus consecuencias

J. Rupérez

Las claves para entender las midterm elections de 2018

C. García, Real Instituto Elcano

CUADERNOS 24

Ante el envejecimiento demográfico

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2019

INFORME

El envejecimiento de la población: datos y debates

E. Chuliá

CUADERNOS 25

El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la protección social

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2019

INFORMES

Protección social y bienestar ocupacional

A.M. Guillén

R. Gutiérrez

CUADERNOS 26

Europa, 2019

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2019

INFORMES

El cambiante contexto exterior de la Unión Europea

E. Lamo de Espinosa

Europa y sus enemigos

F. Vallespín

Escenarios y proyectos europeos ante las elecciones de 2019

J.M. de Areilza

Una Unión Europea renovada con proyección global

A. Mangas

CUADERNOS 27

El problema del control político de las televisiones públicas. Propuestas de reforma

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2020

INFORMES

Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España

A. Boix, S. de la Sierra, E. Guichot, J.L. Manfredi

CUADERNOS 28

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales.

¿Un problema irresoluble?

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2020

INFORMES

Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales

J. López Laborda, J. Onrubia

Retos para el Impuesto sobre Sociedades español en el nuevo contexto internacional

E. Sanz Gadea

"(...) y los ricos vamos ganando". La creciente competencia fiscal por la atracción de los millonarios

F. Rodrigo Sauco

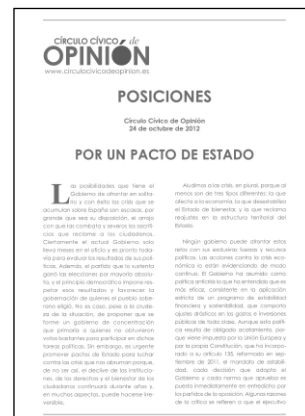
Los paraísos fiscales. Diagnóstico y soluciones

J.M. Peláez Martos



Colección POSICIONES

1. **POR UN PACTO DE ESTADO**
Octubre de 2012
2. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**
Noviembre de 2012
3. **CORRUPCIÓN POLÍTICA**
Febrero de 2013
4. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**
Mayo de 2013
5. **OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO:
LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
Mayo de 2013
6. **SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**
Julio de 2013
7. **POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**
Octubre de 2013
8. **CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**
Enero de 2014
9. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**
Febrero de 2014
10. **ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**
Abril de 2014
11. **ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**
Octubre de 2014
12. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**
Enero de 2015
13. **POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**
Mayo de 2015
14. **ESPAÑA ANTE EL 27-S**
Septiembre de 2015
15. **NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**
Noviembre de 2015
16. **EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**
Diciembre de 2015
17. **A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**
Febrero de 2016
18. **EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**
Marzo de 2016
19. **HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA**
Mayo de 2016
20. **ANTE EL 26J**
Junio de 2016
21. **ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN**
Septiembre de 2016
22. **RECUPERAR LA CONFIANZA: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS**
Febrero de 2017
23. **PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA**
Marzo de 2017



- 24. ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI**
Noviembre de 2017
- 25. PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO**
Febrero de 2018
- 26. ¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY**
Noviembre de 2018
- 27. POR UN GOBIERNO COHERENTE Y ESTABLE: NEGOCIAR Y PACTAR, PACTAR Y NEGOCIAR**
Junio de 2019
- 28. ESPAÑA: RETOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA LEGISLATURA**
Julio de 2019
- 29. LA INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA: EMERGENCIA INAPLAZABLE**
Octubre de 2019
- 30. SALIR DEL BLOQUEO DESPUÉS DEL 10 N. LA GRAN RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS**
Diciembre de 2019
- 31. COVID-19, ESPAÑA-20**
Abril de 2020
- 32. COVID-19: EL RETO CIENTÍFICO**
Mayo de 2020
- 33. PODERES DE NECESIDAD Y CONSTITUCIÓN**
Mayo de 2020
- 34. COVID-19: LA POLÍTICA ECONÓMICA. CONFIANZA PARA SOSTENER, RECUPERAR Y TRANSFORMAR**
Junio de 2020
- 35. COVID-19: LECCIONES DE LA HISTORIA**
Junio de 2020
- 36. COVID-19: CIUDAD Y URBANISMO**
Julio de 2020
- 37. SI NO ES AHORA, ¿CUÁNDO? COVID-19. UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INELUDIBLE**
Julio de 2020
- 38. MÁS NIÑOS Y MÁS FAMILIAS**
Septiembre de 2020
- 39. ALERTA CÍVICA: RECTIFICAR EL RUMBO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**
Octubre de 2020



SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Yolanda Barcina
Catedrática de Nutrición y Bromatología

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Economía Aplicada

Francesc de Carreras
Catedrático de Derecho Constitucional

Elisa Chuliá
Profesora de Sociología

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Francisco Fuentes
Catedrático de Historia Contemporánea

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset Loring
Director de Relaciones Internacionales
Iberdrola

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Carmen González Enríquez
Catedrática de Ciencia Política

Fernando González Urbaneja
Periodista

José Luis González-Besada Valdés
Director de Comunicación y Relaciones
Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Julio Iglesias de Ussel
Catedrático de Sociología
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

Juan Carlos Jiménez
Profesor de Economía Aplicada

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Antonio Llardén
Presidente de Enagás

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Sergi Loughney
Director de Prospectiva, Reflexión y Palau
Macaya de la Fundación Bancaria “La Caixa”

Óscar Loureda
Catedrático de Traducción, Lengua Española
y Lingüística General

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Araceli Mangas Martín
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Jaime Montalvo Correa
Vicepresidente Mutua Madrileña

Juan Mulet Meliá
Ingeniero de Telecomunicación

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Félix Ovejero
Profesor de Filosofía y Metodología
de las Ciencias Sociales

Benigno Pendás
Catedrático de Ciencia Política

José María Ruiz Soroa
Abogado

Javier Rupérez
Embajador de España

Eva Sáenz
Profesora de Derecho Constitucional

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

Alberto J. Schuhmacher
Investigador en Oncología Molecular

Ángel Simón Grimaldos
Presidente Ejecutivo de Agbar

José Juan Toharia
Catedrático de Sociología

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

José Antonio Zarzalejos
Periodista

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta “fatiga civil”. España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

