

## PLAN DE ACCION BEPS: ACCIÓN 11, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE BEPS

### ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>2. CAPÍTULO 1 - Evaluación de de las distintas fuentes de datos existentes</b>	<b>3</b>
<b>3. CAPÍTULO 2 – Indicadores BEPS</b>	<b>4</b>
<b>4. CAPÍTULO 3 – Análisis del la magnitud e impacto económico de BEPS y de la eficacia de las medidas desarrolladas para combatirlas</b>	<b>6</b>
<b>5. CAPÍTULO 4 – Seguimiento y monitorización de BEPS mediante la mejora de la información y herramientas dsiponibles</b>	<b>8</b>
<b>6. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN</b>	<b>9</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

En el presente documento se resume y comenta el contenido de la (extensa) Acción 11 del Proyecto impulsado y llevado a cabo por la OCDE en relación con la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios (“Proyecto BEPS”), en la que se trata la evaluación y el seguimiento tanto del impacto de las prácticas BEPS como de la eficacia de las medidas desarrolladas y acordadas en el contexto de dicho Proyecto para combatirlas.

La Acción 11 se enmarca, junto con las Acciones 12, 13 y 14 (i.e. “Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva”, “Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia” y “Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias”, respectivamente) dentro del grupo de medidas dirigidas a garantizar la transparencia promoviendo al mismo tiempo una mayor certeza y previsibilidad.

En este contexto, la Acción 11 posee una naturaleza particular respecto al resto de Acciones puesto que versa sobre la medición y control de los efectos de las prácticas BEPS y de las medidas adoptadas para contrarrestar las mismas, y no sobre la identificación de dichas prácticas ni sobre la propuesta de medidas para combatirlas que vienen a ser la sustancia del propio Proyecto.

Tanto es así, que la especial naturaleza de dicha Acción implica la utilización y análisis de parámetros y conceptos que exceden de los típicamente fiscales por corresponder más al ámbito de la estadística o de la economía, como no podía ser de otra forma. La medición de impactos financieros no podría entenderse sin el uso de herramientas estadísticas que permitan realizar conforme a métodos sistemáticos validados la “medición” de datos empíricos, o sin la utilización de parámetros macro y micro-económicos que contextualicen los resultados arrojados por dichas mediciones.

El objetivo perseguido fundamentalmente por esta Acción, de acuerdo con lo dispuesto en el “*Final Report*” publicado en 2015, consiste en establecer una serie de recomendaciones en relación con la metodología a seguir para la recopilación y análisis de datos sobre (i) la determinación de la magnitud e impacto económico de BEPS; así como de (ii) la eficacia e impacto económico de las medidas adoptadas para combatirlas.

En concreto, para alcanzar dicho objetivo, la Acción 11 propone una serie de recomendaciones en cuatro ámbitos que se articulan en los siguientes cuatro capítulos independientes dentro de la Acción:

- Evaluación de las distintas fuentes de datos existentes actualmente, en función de la disponibilidad y utilidad o relevancia de los datos que cada una de ellas proporciona.
- Configuración de un “panel de indicadores” compuesto por seis indicadores elaborados en la Acción, que tiene como objetivo proporcionar indicios de la existencia de conductas que se podrían calificar como BEPS, así como de la cuantificación de la magnitud de las mismas.

- Se realiza un análisis empírico de la magnitud y efectos fiscales y económicos tanto de las prácticas BEPS como de las medidas anti-elusión propuestas. Asimismo, en dicho capítulo se resumen los distintos estudios llevados a cabo hasta el momento en los que el análisis realizado en la Acción se ha basado.
- Por último, se proponen una serie de recomendaciones sobre el uso de los datos que están disponibles actualmente y de los que podrán estarlo en el futuro, así como sobre las herramientas que podrían utilizarse para supervisar la efectividad e impacto del Proyecto BEPS en el futuro.

## **2. CAPÍTULO 1 - Evaluación de las distintas fuentes de datos existentes**

Conviene recordar que el origen del Proyecto BEPS parte de la asunción de que las actividades de planificación fiscal agresiva llevadas a cabo por empresas multinacionales (“EMN”) para beneficiarse de asimetrías y vacíos normativos existentes en el ámbito de la fiscalidad internacional de forma –según las administraciones - ilegítima, han producido un impacto global negativo en la actividad económica y en los ingresos públicos.

No obstante, la propia OCDE en su trabajo “Lucha contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios” en 2013, ya apuntaba la gran dificultad que suponía determinar con unos niveles razonables de certidumbre la magnitud de dichos impactos negativos.

Desde el momento en el que la OCDE asume el reto de cuantificar la magnitud de los distintos impactos de BEPS como paso previo a la creación de herramientas de supervisión y control, tanto de las prácticas abusivas como de las medidas adoptadas para combatirlas, debe afrontar dos dificultades: (i) la complejidad del fenómeno BEPS en sí mismo; y (ii) las limitaciones que presentan los datos disponibles.

A este respecto, la OCDE considera que el estudio, conocimiento y evaluación de los datos existentes y de sus limitaciones, supone el primer paso que se debe dar antes de desarrollar tanto una serie de indicadores que identifiquen la existencia de prácticas abusivas como los análisis económicos que permitan determinar la magnitud e impacto de aquellas.

Con el objetivo de evaluar los datos existentes y su utilidad en el contexto del Proyecto BEPS, en dicho Capítulo se describen en primer lugar una serie de criterios de evaluación (como por ejemplo, el alcance y representatividad de la información, posibilidad de acceso a la misma, utilidad a la hora de distinguir entre efectos económicos “reales” y efectos derivados de BEPS y el nivel de detalle de la misma) para posteriormente clasificar las distintas fuentes de información existentes actualmente.

Fundamentalmente se distingue entre fuentes de datos relacionadas con la macro-economía, (i.e. información económico-financiera de los distintos Estados como la balanza de pagos, datos sobre recaudación del Impuesto sobre

Sociedades, Inversión Extranjera Directa (“IED”), etc.) y aquellas relativas al ámbito micro-económico (como podría ser la información contenida en bases de datos privadas, declaraciones fiscales de los distintos sujetos pasivos, o cualquier otra información específica de cada compañía).

Bajo estos parámetros, la Acción 11 alcanza en este primer Capítulo las siguientes conclusiones acerca de la evaluación de la información y de los datos disponibles:

- Las limitaciones existentes en relación con las fuentes de información disponible son de tal relevancia que condicionan significativamente los intentos tanto de desarrollar indicadores como de realizar análisis económicos de la magnitud e impacto de BEPS.
- Dichas limitaciones afectan tanto a las fuentes privadas de información como a las públicas.
- En concreto, las bases de datos privadas de contenido económico-financiero, a pesar de ser útiles, adolecen de determinadas debilidades significativas como la ausencia de representatividad en algunos países, el hecho de que no recojan información relativa a todas las EMN (o que dicha información no sea completa) o la ausencia de visibilidad que ofrecen en relación con los impuestos efectivamente satisfechos.
- Por su parte, la información contenida en las declaraciones fiscales es la que potencialmente podría ser más útil. Sin embargo la mayoría de jurisdicciones o bien no tienen acceso a esta información, o bien disponen de ella pero no permiten su uso para fines estadísticos.
- Se identifica como uno de los desafíos con mayor relevancia en relación con la obtención de información y de datos fiables, la dificultad que representa distinguir y separar los efectos económicos “reales” de aquellos efectos derivados exclusivamente de BEPS.

### **3. CAPÍTULO 2 – Indicadores BEPS**

Como medida para combatir las grandes dificultades existentes a la hora de cuantificar la magnitud y el impacto económico de BEPS, en el Capítulo 2 se desarrolla un sistema presentado bajo la forma de “panel de indicadores” compuesto por seis indicadores que, remitiéndose a múltiples fuentes de datos y utilizando distintos parámetros de medida, analizan las distintas prácticas elusivas de BEPS.

El sistema del “panel de indicadores” presenta las siguientes características:

- Los indicadores desarrollados deben utilizarse de forma conjunta, puesto que ninguno de ellos de forma individual sería capaz de ofrecer una visión completa de la existencia y magnitud de BEPS.

- El panel de indicadores únicamente facilita “indicaciones generales” y su interpretación debe estar sujeta a numerosos condicionantes y salvedades relativas a las limitaciones de los datos existentes.
- Los resultados y conclusiones arrojados por el panel de indicadores deben considerarse de naturaleza más “ilustrativa” que definitiva, con motivo del posible impacto que los condicionantes y salvedades mencionados podrían suponer.

### Indicadores desarrollados para proporcionar indicios de prácticas BEPS

El Capítulo 2 concluye con la descripción de los seis indicadores desarrollados para proporcionar indicios de la existencia de prácticas abusivas y de su magnitud. También se comentan otros indicadores adicionales que podrán ser utilizados en el futuro cuando nuevas fuentes de información puedan proporcionar datos mejorados.

- **Indicador 1: Concentración de la Inversión Extranjera Directa (IED) en relación con el PIB de cada jurisdicción.**

Este indicador, en sus dos versiones, IED neta (IE en el país menos inversiones de ese país en el exterior) e IED bruta, representa la desconexión entre la inversión financiera y las actividades económicas “reales” en determinadas jurisdicciones.

Altas concentraciones de IED con respecto al PIB serían un indicador de posibles prácticas BEPS en el país en cuestión. En el caso de la IED neta ratios superiores al 50% se consideran elevados, mientras que ratios por encima del 200% se consideran muy elevados si el indicador utilizado es la IED bruta.

- **Indicador 2: Altos márgenes de beneficios en filiales con baja tributación**

Este indicador compara el margen de beneficio (i.e. beneficios/activos) con el tipo impositivo efectivo (i.e. gasto por impuesto/beneficios) de las distintas filiales de las EMN. Filiales de baja tributación (“Lower tax affiliates”) son filiales que tienen un tipo impositivo efectivo (TIE) inferior al TIE del grupo multinacional, mientras que filiales con altos márgenes de beneficio (“higher profit affiliates”) son las que tienen un margen superior a la media del grupo. Un diferencial positivo (i.e. margen de beneficio de las filiales con baja tributación superior a la media del grupo) sería un indicador de posibles prácticas BEPS.

- **Indicador 3: Altos márgenes de beneficios de filiales en jurisdicciones de baja tributación**

Este indicador viene a ser una variante del anterior, en cuanto que atiende al tipo impositivo de la jurisdicción donde se encuentran las filiales en lugar de al TIE de la filial. Márgenes de beneficio en dichas jurisdicciones por encima de la media del grupo sería un indicador de posibles prácticas BEPS.

- Indicador 4: Comparación de los TIEs de las filiales de las EMNs con las de empresas equiparables con actividad exclusivamente doméstica.

La presencia de filiales en varios países por parte de una EMN brinda oportunidades de llevar a cabo prácticas BEPS, lo que resultaría en TIEs más bajas para las filiales de una EMN que para aquellas de un grupo con actividad exclusivamente doméstica.

- Indicador 5: Concentración de ingresos procedentes de cánones en relación con el gasto incurrido en I+D.

Dicho ratio refleja el problema del traslado de beneficios gravables desde las jurisdicciones donde tienen lugar las actividades que los generan a otras jurisdicciones con tributación más favorable, en este caso en lo que respecta a la generación de activos intangibles a través de actividades de I+D.

Así, a modo de ejemplo, el ratio de ingresos por cánones percibidos frente al gasto en I+D en una serie de países de baja tributación resultó ser 6 veces superior al ratio medio en los restantes países considerados en la muestra.

- Indicador 6: Ratios relativos al gasto financiero en filiales de EMNs ubicadas en jurisdicciones con tipos impositivos nominales por encima de la media con respecto a los ingresos de dichas filiales.

En este caso se pretende evidenciar y/o medir el problema que supone el traslado de bases imponibles mediante la ubicación de la deuda de las EMNs en determinadas jurisdicciones.

De acuerdo con dicho indicador, las filiales de EMNs ubicadas en países con tipos impositivos nominales más altos presentan elevados coeficientes de gastos por intereses abonados tanto a entidades vinculadas como independientes.

Como decíamos, se apuntan al final de este Capítulo 2 otra serie de indicadores cuyo uso podrá valorarse en el futuro, una vez se cuente con la información adecuada. Entre esos indicadores llama la atención el relativo a la concentración en una jurisdicción de patentes e intangibles desarrollados fuera de dicha jurisdicción o el relativo a la extrapolación de las cuestiones objeto de regularización en actuaciones de comprobación e investigación por parte de las administraciones.

#### **4. CAPÍTULO 3 – Análisis de la magnitud e impacto económico de BEPS y de la eficacia de las medidas desarrolladas para combatirlas**

En este Capítulo se resumen los análisis empíricos disponibles realizados hasta la fecha bien por investigadores, por entidades privadas o bien por organizaciones públicas en relación con el traslado de beneficios y la erosión de bases imponibles así como en relación con los efectos derivados de la implementación previa de medidas anti-elusión.

La mayoría de dichos estudios se han centrado en determinadas conductas BEPS específicas como son la manipulación y/o alteración de los precios de transferencia, la ubicación estratégica de los activos intangibles y de la deuda, el uso abusivo de convenios fiscales o la utilización de instrumentos o figuras híbridas, entre otros.

A estos efectos, hasta el momento ninguno de dichos análisis ha conseguido abarcar de forma completa las actividades globales de las EMNs como consecuencia, fundamentalmente, de la ausencia de información o datos completos de las actividades de las EMNs en determinadas jurisdicciones.

No obstante, la información que pueda originarse en los “Country-by-Country Reports” que resultarán de la Acción 13 del Proyecto BEPS (así como aquella que se derive de las Acciones 5 y 12, “Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia” y “Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva”, respectivamente) permitirá una mejora significativa de los análisis económicos relativos al impacto de BEPS.

La principal dificultad que persistirá, con independencia de la mejora en la información y en los datos recabados, seguirá siendo el identificar y diferenciar aquellos efectos que se deriven de BEPS de aquellos otros que tengan su origen en la economía real y en elementos distintos de BEPS.

En cualquier caso, a pesar de las posibles imprecisiones de los informes existentes, se considera que el impacto de las prácticas BEPS es muy relevante, suponiendo pérdidas globales de recaudación en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades de entre el 4% y el 10%, es decir, de 100 a 240 mil millones de dólares al año en niveles de 2014.

El impacto negativo de BEPS puede ser más acusado en los países en desarrollo al depender la recaudación fiscal de estos países en mayor medida del Impuesto sobre Sociedades (en términos de PIB), siendo el peso de los impuestos indirectos mayor en los países desarrollados.

En cuanto al impacto de las medidas anti-elusión implementadas en el pasado, los estudios académicos y de la propia OCDE realizados indican que éste ha sido positivo, incrementando la recaudación. Ello viene a demostrar que no necesariamente son los países con altos tipos impositivos los que más sufren las prácticas BEPS si cuentan con adecuadas medidas anti-elusión.

Asimismo, se señala que dichos estudios empíricos han confirmado la incidencia negativa de BEPS en la competencia entre empresas creando claras distorsiones económicas al manipular las EMNs el grado de apalancamiento de sus filiales, la localización de la deuda o de las inversiones en activos intangibles.

La extensión del impacto de las distorsiones económicas que se apuntan dependerá de quiénes se benefician actualmente del efecto BEPS: esto es, si los ahorros fiscales de BEPS para las EMNs se trasladan en menores precios para los consumidores, en mayores salarios para los trabajadores o, simplemente, en un mayor retorno del capital para los accionistas.



Así, el previsible efecto del Proyecto BEPS será un incremento de los impuestos pagados por las EMNs que actualmente llevan a cabo prácticas BEPS, pero otras empresas y contribuyentes deberían beneficiarse de bajadas de impuestos o de mayores infraestructuras y servicios públicos e, indirectamente, de un marco económico con unas reglas de juego más justas y equilibradas para los distintos actores.

Por último, tras la fundamentación económica y social del Plan de Acción BEPS, este Capítulo dedica una sección a destacar aquellas áreas que deberían ser analizadas y cubiertas en el futuro y que no pueden hacerse ahora por la ausencia de la información o herramientas necesarias. Entre otras, se destacan las siguientes:

- Identificación de los factores que contribuyen a la rentabilidad de las EMNs y de sus filiales;
- Identificación de factores de naturaleza fiscal distintos del Impuesto sobre Sociedades con incidencia en la localización de actividades;
- Nivel de movilidad de los distintos tipos de empleo y capital;
- Impacto de las decisiones estratégicas de política fiscal de los distintos gobiernos.

## **5. CAPÍTULO 4 – Seguimiento y monitorización de BEPS mediante la mejora de la información y herramientas disponibles**

Este último Capítulo comienza incidiendo en las dificultades -a las que se hace referencia a lo largo de toda la Acción- derivadas de la complejidad inherente al fenómeno BEPS en sí mismo, así como en aquellas derivadas de las limitaciones actuales relativas a la información disponible y las herramientas necesarias para tratar los mismos.

Siendo ello así, resulta obvio que un objetivo fundamental de las administraciones debería ser mejorar las herramientas y los datos disponibles para poder así cuantificar y controlar la magnitud de BEPS en un futuro, así como para analizar la efectividad de las medidas anti-elusión desarrolladas en el marco del Proyecto BEPS.

Con ese objetivo se realiza una clasificación tanto de las herramientas analíticas utilizadas para transformar los datos en información útil, como de la tipología de datos (en este último caso, dicha clasificación se realiza en función de parámetros como la confidencialidad, accesibilidad, naturaleza fiscal o extra-tributaria, etc.)

Por último, al tiempo que se admite la necesidad de establecer las garantías necesarias para proteger el carácter privado y confidencial de los datos de los contribuyentes, se desarrollan una serie de recomendaciones para mejorar el análisis de los datos disponibles, incentivando el que la OCDE aúne esfuerzos y



trabaje conjuntamente con los distintos gobiernos en la publicación y análisis de una mayor cantidad de datos estadísticos relativos al Impuesto sobre Sociedades, con el fin de proporcionar datos internacionalmente comparables y coherentes.

En concreto, las seis recomendaciones propuestas son las siguientes:

- La OCDE debería trabajar de forma conjunta con los distintos gobiernos (bien sean miembros de la OCDE, asociados a BEPS, o cualquier otro tercer país) con el objeto de publicar de forma recurrente un Informe estadístico del Impuesto sobre Sociedades que incluya una serie de datos y análisis estadísticos relevantes en materia BEPS, de forma ordenada, coherente y consistente internacionalmente.
- La OCDE debería trabajar con dichos gobiernos para elaborar informes periódicos sobre el impacto estimado en los ingresos fiscales derivado de las medidas anti-elusión propuestas e implementadas.
- La OCDE debe continuar desarrollando herramientas analíticas e indicadores para supervisar la magnitud y el impacto económico de BEPS así como la efectividad de las medidas anti-elusión implementadas.
- Los gobiernos deberían mejorar los informes públicos periódicos sobre las estadísticas de ingresos derivados del Impuesto sobre Sociedades.
- Los gobiernos deberían continuar realizando mejoras en relación con la obtención de datos e información de naturaleza extra-fiscal.
- Los gobiernos deberían tener en cuenta las “best practices” actuales y explorar nuevos enfoques para colaborar en la investigación de BEPS con agentes del entorno académico y otros investigadores.

## 6. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN

Como apuntábamos en la Introducción, se trata de una acción de particular naturaleza en cuanto que no aborda en sí misma prácticas BEPS que deban ser combatidas (como ocurre en la mayoría de acciones BEPS que podríamos llamar “sustantivas”) ni tampoco desarrolla instrumentos para la implantación de medidas anti BEPS (como podría ser la Acción 15 en relación con el Convenio Multilateral), o procedimientos para agilizar la resolución de conflictos que puedan surgir entorno a BEPS (Acción 14). Ni siquiera es una acción dirigida a la recopilación de información (Acción 13 en relación con el CbC Report) o a exigir a las EMNs que revelen sus estrategias de planificación fiscal (Acción 12), aunque probablemente sean estas dos acciones las más próximas, no sólo numéricamente, a la acción 11.

Se trata la Acción 11 de una acción de contenido estadístico, económico y social, que, por una parte, resalta los efectos perniciosos que las prácticas BEPS extendidas en los grupos multinacionales tienen para la economía global y para la sociedad y, por otra, propone una serie de indicadores para detectar posibles prácticas BEPS en las EMNs. También propone actuaciones por parte de las

administraciones dirigidas a mejorar y compartir la información disponible con el fin de medir el impacto de dichas prácticas y la efectividad de las medidas implantadas para combatirlas.

Al igual que en un primer momento preocupó la posibilidad de que la información recabada a través del CbC pudiera ser utilizada por las administraciones para determinar las bases imponibles imputables a las distintas jurisdicciones en las que opera una EMN mediante métodos indirectos, también podría preocupar que los datos e indicadores que la Acción 11 propone recabar y aplicar se utilizaran con el mismo propósito. No parece que vaya a ser el caso. En efecto, las administraciones tributarias y la regulación del CbC han dejado claro que la información recabada servirá para detectar indicios de posibles prácticas BEPS, siendo necesario, una vez que se detecten, llevar a cabo un análisis detallado de la situación para confirmar si dichas prácticas existen o no. Del mismo modo, la propia Acción 11 reconoce la dificultad de discriminar entre los efectos de las prácticas BEPS y los efectos de otros factores económicos o de las políticas fiscales por las que hayan optado los distintos estados. Siendo ello así, entendemos que las actuaciones encaminadas a mejorar la información disponible que propone la Acción 11 tendrán un cometido similar al informe CbC: alertar de posibles prácticas BEPS sobre las que deban actuar las administraciones, pero nunca podrán tener un efecto directo sobre el contribuyente.

La segunda preocupación que surge de la Acción 11 también es compartida con la acción 13 relativa al informe CbC: la confidencialidad de la información relativa a contribuyentes concretos. En el caso del CbC la preocupación es evidente pues la información se proporciona grupo a grupo; en el caso de la Acción 11, aunque parece predominar un enfoque macroeconómico y estadístico en el que la información específica de los contribuyentes pudiera pasar más desapercibida, lo cierto es que no renuncia a la obtención de datos micro-económicos a través de las declaraciones fiscales de los contribuyentes. Al mismo tiempo, varios de los indicadores propuestos para detectar posibles prácticas BEPS están pensados para ser aplicados sobre las magnitudes reales de grupos multinacionales concretos.

En definitiva, la acción 11 no deja de ser una prueba más de la voluntad de las administraciones de poner coto a las prácticas BEPS mediante la obtención y tratamiento de la información, incidiendo en la necesidad del intercambio de dicha información entre las administraciones y la colaboración entre las mismas.