



Universidad de Oviedo
FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

El Pilar 2 de la OCDE y el impuesto mínimo global,
revolución o evolución del sistema tributario internacional

Estudiante: María Díez Martínez

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

**DECLARACIÓN DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 8.3 DEL REGLAMENTO SOBRE LA
ASIGNATURA TRABAJO FIN DE GRADO**

Yo María Díez Martínez,

DECLARO

que el TFG titulado “El Pilar 2 de la OCDE y el impuesto mínimo global, revolución o evolución del sistema tributario internacional” es una obra original, de mi propia autoría y que he referenciado debidamente todas las fuentes utilizadas, no habiendo recurrido al plagio, a la realización del trabajo por persona distinta del propio estudiante ni a ningún otro medio fraudulento de elaboración, incluidos los basados en sistemas de inteligencia artificial.

20 de mayo de 2024

RESUMEN

La finalidad de este trabajo es determinar las implicaciones reales del Pilar 2 de la OCDE, que establece un impuesto mínimo global para grandes grupos multinacionales. De este modo, analizaremos el contexto en el que surge esta propuesta, cómo aborda el problema de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) y, sobre todo, las controversias que suscita y las potenciales incompatibilidades que genera con respecto a otras medidas de carácter convencional e internacional.

Para ello, estudiaremos el ámbito de aplicación del Pilar 2 y las principales medidas que lo componen, denominadas reglas GloBE. Trataremos también el funcionamiento del impuesto mínimo global y la importancia del tipo impositivo efectivo como uno de los aspectos centrales de la propuesta. Estas cuestiones de carácter técnico darán paso a reflexiones de política fiscal relacionadas con el papel de los Estados en desarrollo y la soberanía en términos tributarios. Serán, en efecto, estas consideraciones críticas las que nos permitan conocer el alcance y repercusiones del Pilar 2 y las medidas GloBE.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to determine the real implications of the Pillar 2 of the OECD, which establishes a minimum level of tax for large multinational enterprise groups. In this way, we will analyze the context in which this proposal arises, how it addresses the problem of base erosion and profit shifting (BEPS) and, above all, the controversies it causes and the potential incompatibilities it generates in relation to other measures of conventional and international nature.

To attain this, we will study the scope of Pillar 2 and the main measures it is composed of, called GloBE rules. We will also discuss how the minimum level of tax operates and the importance of the effective tax rate as one of the essential aspects of the proposal. These technical issues will lead us to tax policy reflections related to the role of developing States and sovereignty in tax terms. These critical considerations will enable us to understand the impact and repercussions of Pillar 2 and the GloBE measures.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>
CDI.....	Convenio de Doble Imposición
ETR.....	<i>Effective Tax Rate</i> , tipo impositivo efectivo
GLOBE.....	<i>Global Anti-Base Erosion</i>
IIR	<i>Income Inclusion Rule</i> , regla de inclusión de rentas
MNE	<i>Multinational Enterprise</i> , empresa multinacional
MCOCDE	Modelo de Convenio de la OCDE
NQRTC	<i>Non-Qualified Refundable Tax Credit</i> , crédito fiscal reembolsable no admisible
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
POPE	<i>Partially Owned Parent Entity</i> , entidad parcialmente participada
QDTT	<i>Qualified Domestic Top-up Tax</i> , impuesto complementario nacional admisible
QRTC.....	<i>Qualified Refundable Tax Credit</i> , crédito fiscal reembolsable admisible
SOR	<i>Switch-Over Rule</i>
STTR.....	<i>Subject to Tax Rule</i> , regla de sujeción al impuesto
UE.....	Unión Europea
UPE.....	Ultimate Parent Entity, entidad matriz última
UTPR	<i>Undertaxed Profit Rule</i> , regla de beneficios insuficientemente gravados

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN	2
2.- LA GÉNESIS DE LOS TRABAJOS DE LA OCDE SOBRE BEPS	3
3.- EL SISTEMA ARTICULADO POR EL PILAR 2.....	4
3.1.- CUESTIONES PRELIMINARES	4
3.2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS REGLAS GLOBE.....	6
3.3.- TIPO IMPOSITIVO EFECTIVO (<i>ETR</i>) EN UNA DETERMINADA JURISDICCIÓN.....	7
3.3.1.- BENEFICIOS CONSIDERADOS (<i>GLOBE INCOME OR LOSS</i>).....	8
3.3.2.- IMPUESTOS AFECTADOS (<i>COVERED TAXES</i>)	9
3.4.- EL IMPUESTO COMPLEMENTARIO O <i>TOP-UP TAX</i>	9
3.5.- REGLA DE INCLUSIÓN DE RENTAS (<i>IIR</i>)	9
3.6.- REGAL DE BENEFICIOS INSUFICIENTEMENTE GRAVADOS (<i>UTPR</i>).....	11
3.7.- REGLA DE SUJECCIÓN AL IMPUESTO (<i>STTR</i>).....	12
3.8.- EXCLUSIONES	14
4.- DIRECTIVA (UE) 2022/2523 RELATIVA A LA GARANTÍA DE UN NIVEL MÍNIMO GLOBAL DE IMPOSICIÓN PARA LOS GRUPOS DE EMPRESAS MULTINACIONALES Y LOS GRUPOS NACIONALES DE GRAN MAGNITUD EN LA UNIÓN	15
5.- ASPECTOS CONTROVERTIDOS	18
5.1.- SOBERANÍA FISCAL.....	18
5.1.1.- REGLA DE SUJECCIÓN AL IMPUESTO (<i>STTR</i>)	20
5.1.2.- IMPUESTO COMPLEMENTARIO NACIONAL ADMISIBIE (<i>QDTT</i>).....	20
5.2.- LOS PAÍSES EN DESARROLLO.....	22
5.3.- COMPATIBILIDAD CON CONVENIOS DE DOBLE IMPOSICIÓN.....	24
5.4.- EL CAMINO ANDADO: EVOLUCIÓN Y CONTRADICCIONES.....	26
CONCLUSIONES	29
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN	32

1.- INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fin de grado tiene un objetivo descriptivo de la actualidad de la fiscalidad internacional de las empresas, contexto en el que se enmarca el Pilar 2 de la OCDE que constituye el centro de todos los debates sobre política fiscal a nivel global. Esta exposición nos permitirá acometer un segundo objetivo: el desarrollo de un análisis crítico de las implicaciones de esta nueva propuesta que irrumpe con fuerza en la escena internacional.

Con dicha finalidad, esta investigación propone una reflexión sobre cómo el Pilar 2 y la nueva tributación mínima tratan el asunto del traslado de beneficios y la erosión de la base imponible (BEPS). Esta tarea se llevará a cabo desde el punto de vista del sistema fiscal internacional actual, teniendo en cuenta sus características y particularidades.

A este respecto, el presente estudio determinará en qué medida las reglas GloBE del Pilar 2 de la OCDE suponen una verdadera revolución de la fiscalidad internacional en relación con iniciativas precedentes, todo ello en base a criterios jurídico-técnicos y argumentos doctrinales contrastados. De este modo, podremos precisar cuál es la aportación real de este nuevo régimen y de qué modo se relaciona con propuestas surgidas en otros periodos y marcos de trabajo, como es el caso del Plan BEPS de 2015 o la Directiva de la Unión Europea de 2022 que persigue un mínimo de tributación efectiva para grandes Grupos empresariales.

Para responder a todas estas cuestiones comenzaremos con una breve introducción del contexto en el que surgen las medidas GloBE y el origen de los trabajos de la OCDE sobre BEPS (Capítulo 1), lo que nos permitirá llevar a cabo un análisis pormenorizado del sistema articulado por el Pilar 2 (Capítulo 2).

Seguidamente, veremos las implicaciones que esta propuesta ha tenido en el contexto europeo, así como las problemáticas que ha tenido que abordar la reciente Directiva (UE) 2022/2523 para compatibilizar el impuesto mínimo global concebido por la OCDE con las exigencias del Derecho europeo (Capítulo 3).

Finalmente, estudiaremos algunas de las controversias que ha suscitado el Pilar 2, no exento de críticas doctrinales que aducen diversas inconsistencias e incompatibilidades (Capítulo 4).

2.- LA GÉNESIS DE LOS TRABAJOS DE LA OCDE SOBRE BEPS

El término BEPS hace referencia, por sus siglas en inglés (*Base Erosion and Profit Shifting*), a la estrategia de planificación fiscal que traslada “artificialmente beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación y con nula o mínima actividad económica” (OCDE, 2018). En este sentido, los primeros trabajos de la OCDE pretendían mitigar los efectos nocivos de esta planificación fiscal agresiva que suponía “pérdidas en la recaudación de los gobiernos por importe, como mínimo, de 100 a 240 mil millones de USD, equivalente al 4-10% de los ingresos mundiales derivados del impuesto de sociedades” (OCDE, 2018).

Este compromiso llevó a la OCDE y al G20 a la publicación en 2015 del Plan BEPS basado en 15 medidas, lo que supuso una importante reforma del sistema fiscal internacional (Englisch, 2021, p. 2) y pretendía lograr una mayor coherencia de los estándares impositivos internacionales, así como reforzar la tributación basada en la sustancia económica (Rubial Pereira, 2022, p. 94).

En el año 2016 se estableció el denominado Marco Inclusivo en el que participaron no solo los países del G20 y la OCDE, sino también aquellos Estados en desarrollo que no habían tomado parte en la elaboración del Plan BEPS de 2015. Así, los debates surgidos en el seno del Marco Inclusivo tenían por objetivo el desarrollo e implementación coordinada de las numerosas medidas y estándares BEPS (Rubial Pereira, 2022, p. 95).

Sin embargo, la reforma estadounidense de 2017 que introdujo el régimen *GILTI* (*Global Intangible Tax Income*) y la propuesta francoalemana en 2018 de introducir un tipo mínimo de tributación internacional, ampliaron los horizontes y trabajos inicialmente previstos (Englisch, 2021, p. 2). De este modo, algunos miembros del Marco inclusivo consideraban que la propuesta BEPS no solucionaba completamente el problema del traslado de beneficios, en especial en los casos relacionados con activos intangibles, entidades de gran tamaño y supuestos de financiación intragrupo (Navarro Ibarrola, 2021, p. 67).

Así las cosas y aunque era pronto aún para conocer el alcance y repercusiones de las recientemente adoptadas medidas BEPS, en 2019 el Marco Inclusivo comenzó a trabajar en un sistema basado en dos Pilares. El Pilar 1 estaba enfocado en la reasignación parcial de beneficios a las jurisdicciones de mercado, mientras que el Pilar 2 pretendía establecer un impuesto mínimo global para Grupos multinacionales (Rubial Pereira, 2022, p. 95).

Tras varios documentos de consulta pública, algunos de carácter eminentemente técnico, se publicó finalmente en octubre de 2020 el denominado *Pillar Two Blueprint*, alcanzando el ansiado consenso internacional en el seno del Marco Inclusivo. Se trata de una propuesta coordinada y uniforme pero de gran complejidad técnica (Navarro Ibarrola, 2021, p. 66), cuyo ámbito de actuación es más ambicioso que el Plan BEPS de 2015 (Englisch, 2021, pp. 2-3).

Por último, no debemos olvidar el apoyo que la Unión Europea ha brindado a los trabajos realizados por el Marco Inclusivo. En este sentido, la Comisión Europea pronto anunció su intención de proponer una Directiva que estableciese un impuesto mínimo global para grandes grupos siguiendo las líneas generales de la propuesta GloBE de la OCDE (Englisch, 2021, p. 3). Dicha propuesta terminó por materializarse en 2021 y su versión definitiva es la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, actualmente en vigor. Así, la Unión Europea ha trabajado en paralelo con los avances técnicos de la OCDE para garantizar una implementación coherente y consistente en todos los Estados miembros de las medidas del Pilar 2 (Rubial Pereira, 2022, pp. 112-113).

Tras esta breve introducción sobre el origen de los trabajos de la OCDE con respecto a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, damos paso a la cuestión central del presente trabajo: el estudio del Pilar 2 y las reglas GloBE.

3.- EL SISTEMA ARTICULADO POR EL PILAR 2

3.1.- CUESTIONES PRELIMINARES

Como primera aproximación al Pilar 2, debemos plantearnos cuál es la finalidad perseguida con esta propuesta; analizar los objetivos de la OCDE nos permitirá determinar el éxito de la implementación de las reglas GloBE y sus consecuencias. En líneas generales estas medidas se basan en una reasignación de la potestad de gravamen en aquellos casos en los que la tributación efectiva de una renta sea menor al tipo mínimo acordado (Navarro Ibarrola, 2021, p. 71).

Así, podemos identificar como objetivo principal, en torno al que orbita el conjunto del Pilar 2, la limitación de la competencia fiscal entre Estados garantizando un nivel mínimo de tributación para los Grupos multinacionales. De este modo, se pretende “evitar una competencia a la baja entre Estados (*race to the bottom*) en la atracción de inversiones a través de incentivos fiscales” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 67).

Se parte de la premisa de que el traslado de beneficios se ve fomentado por la competencia fiscal entre jurisdicciones, que hace que existan grandes diferencias entre sistemas tributarios. Esto implica que en el proceso de inversión o de decisión de localización de una entidad, intervenga con fuerza el factor fiscal. Esta es la conexión que se establece entre competencia fiscal, traslado de beneficios y el importante papel de los tipos impositivos efectivos establecidos en cada Estado (Navarro Ibarrola, 2021, p. 71) y que sitúa a la limitación de la competencia en el centro de la propuesta BEPS.

Sin embargo, el impuesto mínimo global no está diseñado para eliminar completamente la competencia fiscal, sino que trata de limitarla y moderar su impacto (Englisch, 2019, p. 9). En este sentido, se abandona la idea de abuso y de vinculación con una actividad sustantiva que estaba presente en el Plan BEPS para limitar toda forma de competencia, perjudicial o no, que se sitúe por debajo del umbral acordado en el seno del Marco Inclusivo (Englisch, 2019, p. 8; Navarro Ibarrola, 2021, p. 74).

Además de tratar de limitar la competencia fiscal, la propuesta GloBE pretende abordar las deficiencias del Marco Inclusivo sobre BEPS con respecto al traslado de beneficios. Así, propuestas anteriores sobre fiscalidad internacional no deben ser consideradas como el mero contexto en el que se incrusta el Pilar 2, sino como su fundamento. En este sentido, el enfoque GloBE, más ambicioso, parte de medidas juzgadas insuficientes en propuestas previas para hacer frente a la cuestión del traslado de beneficios (Devereux et al, 2020, p. 6).

Es este enfoque y ámbito de aplicación más amplio el que lleva a múltiples autores a señalar que Pilar 2 va mucho más allá de la concepción BEPS original (Devereux et al, 2020, p. 6; Martínez Laguna, 2022, p. 95; Navarro Ibarrola, 2021, p. 76). La problemática pasa a ser la baja o nula tributación en sí misma, en vez de la carencia de sustancia económica de la actividad desarrollada en una jurisdicción con niveles bajos de tributación. Analizaremos estas cuestiones y las posibles inconsistencias que generan tras haber estudiado en profundidad el conjunto del sistema articulado por el Pilar 2.

En relación con lo anterior y la existencia de múltiples iniciativas, la OCDE persigue un tercer objetivo: una respuesta única y coordinada basada en el nivel mínimo de tributación acordado para Grupos multinacionales. La ausencia de una acción global implica la existencia de diversas medidas unilaterales a nivel nacional, como sucede con el impuesto sobre determinados servicios digitales (*Digital Service Taxes*). Así, la situación en la que nos encontramos entraña además de un riesgo de doble imposición, el que cada Estado a través de las medidas internas que implemente, pueda contribuir a agravar el problema del traslado de beneficios. Es por todo ello que, según la OCDE, en el contexto fragmentado actual es necesaria una acción multilateral y coherente (Devereux et al, 2020, p. 9).

Por último, Englisch y Becker señalan un cuarto objetivo relacionado con el crecimiento y el desarrollo a nivel global. Según su punto de vista se podría lograr una mejor asignación del capital y los recursos a través del mínimo de tributación efectiva que introduce el Pilar 2 (2019, p. 5). Al limitar la competencia fiscal entre Estados habría mayor uniformidad en los niveles de tributación, lo que reduciría la importancia del componente fiscal en la toma de decisiones y reparto de activos por parte de las empresas, alcanzando una mayor eficiencia a nivel global

(Navarro Ibarrola, 2021, p. 72). En este sentido, se lograría una menor distorsión y distribución más eficiente de las inversiones entre los Estados (Devereux et al, 2020, p. 10).

El Pilar 2 se construye sobre cuatro reglas fundamentales, tres medidas GloBE que constituyen el núcleo de la propuesta y una cuarta de carácter convencional y ámbito de aplicación propio que refuerza el conjunto del sistema GloBE: la regla de sujeción al impuesto (*STTR*) (Martínez Laguna, 2022, p. 70). Como veremos en los apartados siguientes las principales medidas GloBE son: la regla de inclusión de rentas (*IIR*), la regla de beneficios insuficientemente gravados (*UTPR*) ambas de carácter doméstico, y la *Switch-over rule* (*SOR*) que actúa como complemento convencional de la *IIR*.

En los epígrafes siguientes analizaremos el sistema articulado por el Pilar 2 partiendo de su ámbito de aplicación, para tratar seguidamente el impuesto complementario y los elementos que lo conforman. Por último, examinaremos las principales reglas GloBE y las exclusiones previstas.

3.2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS REGLAS GLOBE

El documento publicado en 2021 *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)* (OCDE) se divide en diez capítulos dedicados a su ámbito de aplicación, las reglas de inclusión de rentas y de beneficios insuficientemente gravados, la base GloBE o beneficios considerados, los impuestos cubiertos, el cálculo del tipo impositivo efectivo y del impuesto complementario, además de algunas reglas especiales (supuesto de fusión, escisión y estructuras holding) y definiciones de los términos empleados.

Según el artículo 1.1 del documento mencionado (OCDE, 2021), las reglas GloBE serán aplicables a aquellos Grupos multinacionales cuya cifra de negocios sea igual o superior a 750 millones de EUR en al menos dos de los cuatro ejercicios fiscales inmediatamente anteriores, calculada en sede de la matriz última del Grupo.

Para comprender el alcance del ámbito subjetivo del Pilar 2 conviene realizar algunas precisiones terminológicas. Así, por Grupo multinacional (*MNE Group*) nos referimos a aquel que tenga presencia en varias jurisdicciones fiscales, ya sea mediante filiales o establecimientos permanentes, cuyo tratamiento es independiente con respecto a la entidad principal (OCDE, 2021, art. 1.2 y 1.3). De este modo, según el artículo 1.4 (OCDE, 2021) la matriz última (*Ultimate Parent Entity, UPE*) ostenta el control, directa o indirectamente, del resto de entidades constitutivas del Grupo (*Constituent Entity*) (OCDE, 2021, art. 1.3).

En este sentido, todas las entidades que conformen un Grupo multinacional cuya cifra de negocios alcance los 750 millones de euros estarán sometidas a las reglas GloBE, salvo aquellas que el artículo 1.5 (OCDE, 2021) precise que son entidades excluidas. Se trata de entidades gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones sin ánimo de lucro y fondos de pensiones. También entran dentro de esta categoría aquellas entidades que sean a su vez propiedad (al menos en un 95%) de entidades excluidas que posean activos o fondos de inversión y cuya actividad sea exclusivamente auxiliar, “o bien cuando la mayoría de las rentas que obtengan sean rentas excluidas de la base imponible GloBE” (Rubial Pereira, 2022, p. 101).

Tras haber concluido si se cumplen los requisitos para que las reglas GloBE resulten aplicables, así como cuáles son las entidades que conforman el Grupo multinacional (y si alguna de ellas entra dentro de los supuestos de exclusión), el paso siguiente es determinar la localización de estas entidades según las reglas del artículo 10.3 (OCDE, 2021).

La regla general establece que, a efectos del Pilar 2, una entidad se localiza en el territorio en el que se halle su residencia fiscal, siguiendo los clásicos criterios de dirección efectiva o lugar de creación. En caso contrario, la entidad se entenderá localizada allá donde fue creada. Además, en caso de que exista un CDI aplicable en supuestos de doble localización de una entidad, el documento de la OCDE se remite a lo dispuesto en el Convenio para determinar la residencia fiscal (Rubial Pereira, 2022, p. 105).

3.3.- TIPO IMPOSITIVO EFECTIVO (ETR) EN UNA DETERMINADA JURISDICCIÓN

El tipo impositivo efectivo (también denominado tipo efectivo de gravamen o tasa impositiva efectiva según la terminología empleada por los distintos autores) se obtiene para cada jurisdicción fiscal en la que está presente el Grupo multinacional (Sanz Gadea, 2021, p. 5-6). Podemos destacar que las reglas GloBE han optado por un enfoque jurisdiccional en lugar de uno global, ya que se toma como referencia el rendimiento de un Grupo multinacional en un Estado en concreto, no a nivel mundial ni de cada entidad constitutiva del Grupo (Martínez Laguna, 2022, p. 71). Así, para determinar el ETR se parte de los beneficios obtenidos y los impuestos cubiertos por el conjunto de entidades localizadas en un Estado determinado; se trata del denominado *jurisdictional blending approach* (Sanz Gadea, 2021, p. 10)

De este modo, tras haber identificado las entidades constitutivas del Grupo multinacional en una jurisdicción determinada, se calcula para cada ejercicio fiscal el cociente entre el sumatorio de los impuestos cubiertos por todas las entidades constitutivas en una jurisdicción en concreto y los beneficios de los que se derivan tales impuestos. Así, según el artículo 5.1

del Pilar 2 (OECD, 2021) hallaremos el tipo impositivo efectivo en relación a un periodo de tiempo determinado y a las entidades constitutivas situadas en una jurisdicción concreta.

Antes de tratar en profundidad los dos elementos mencionados (beneficios considerados e impuestos cubiertos), cabe hacer una importante apreciación, y es que el *ETR* es uno de los elementos esenciales de sistema articulado por el Pilar 2. En este sentido, el que el *ETR* en un Estado determinado sea inferior al mínimo acordado del 15% activa el cálculo del impuesto complementario y por tanto la aplicación de una de las normas que veremos seguidamente.

3.3.1.- BENEFICIOS CONSIDERADOS (*GLOBE INCOME OR LOSS*)

Según el artículo 3.1 del Pilar 2 (OECD, 2021) el beneficio considerado es el resultado contable de una entidad constitutiva en un ejercicio fiscal, ajustado según ciertos criterios que veremos a continuación y que están recogidos en los artículos 3.2-3.5 del mismo documento (OECD, 2021).

Tal como señala Sanz Gadea, hallar esta base GloBE es algo complejo porque la “base imponible del impuesto sobre los beneficios no coincide, generalmente, con el resultado contable” (2021, p. 9). De este modo, el beneficio considerado es el resultado contable ajustado según criterios técnicos o de política económica (Rubial Pereira, 2022, p. 106); así, la razón de ser de estos ajustes difiere en cada supuesto.

Algunos de los criterios que permiten obtener este resultado contable ajustado están relacionados con dividendos y ganancias de capital ya gravados en sede de las entidades participadas, o con sobornos, pagos ilegales, multas y sanciones, irregularidades que no pueden justificar en ningún caso un mayor tipo efectivo de gravamen y por tanto un menor impuesto complementario a pagar (Sanz Gadea, 2021, p. 9). Otros supuestos que dan lugar a estos ajustes son las rentas en procesos de reestructuración y las amortizaciones fiscales aceleradas, gravadas en un ejercicio posterior, o las operaciones intragrupo entre entidades que residen en un mismo Estado (Sanz Gadea, 2021, p. 9).

Una vez más, podemos apreciar cómo las reglas GloBE persiguen el consenso internacional, puesto que se trata de ajustes que ya se realizan normalmente a nivel estatal para determinar la base imponible del impuesto sobre sociedades (Sanz Gadea, 2021, p. 9).

3.3.2.- IMPUESTOS AFECTADOS (COVERED TAXES)

Los impuestos afectados son aquellos que ha cubierto un Grupo multinacional en una jurisdicción determinada y figurarán en el numerador de la operación necesaria para hallar el *ETR*.

Para determinar cuáles son estos *covered taxes* se emplea el criterio de la renta o *net income*, según el cual se consideran impuestos afectados aquellos que gravan los beneficios, en lugar de los que recaen sobre los ingresos brutos (Sanz Gadea, 2021, p. 7). A estos efectos se considerarán impuestos cubiertos las retenciones sobre ingresos que sustituyan un impuesto general sobre la renta y aquellos que, con el fin de gravar la renta, se basen en índices objetivos (OCDE, 2021, art. 4.5). Sin embargo, quedan excluidos los impuestos al consumo, los impuestos sobre el tráfico patrimonial y sobre la propiedad de determinados activos (Sanz Gadea, 2021, p. 7).

3.4.- EL IMPUESTO COMPLEMENTARIO O TOP-UP TAX

Ahondando en este razonamiento, debemos destacar el carácter diferencial del impuesto complementario y es que como venimos señalando este último procede de la diferencia entre el tipo mínimo acordado del 15% y el tipo efectivo de gravamen. Esto supone un cambio del enfoque clásico de las reglas de transparencia fiscal internacional por el cual las rentas tributan al tipo impositivo marginal aplicable a la matriz última (Martínez Laguna, 2022, p. 79).

Finalmente, tras haber calculado el impuesto complementario, queda atribuir la obligación de pago de dicho impuesto a una entidad del Grupo. Así, entran en juego la regla de inclusión de rentas y la regla de beneficios insuficientemente gravados que estudiaremos en los siguientes epígrafes.

La primera de ellas es de aplicación prioritaria y privilegia el gravamen en residencia mientras que la *UTPR* opera con carácter subsidiario, solo si a través de la *IIR* no se ha conseguido el pago del impuesto adicional (Rubial Pereira, 2022, p.108).

3.5.- REGLA DE INCLUSIÓN DE RENTAS (IIR)

La regla de inclusión de rentas además de ser “el eje principal del sistema de tributación mínima global” (Rubial Pereira, 2022, p.101) por aplicarse de manera prioritaria con respecto a la regla de beneficios insuficientemente gravados como venimos de mencionar, es también el eje central de muchas de las críticas doctrinales al proyecto de la OCDE por el papel privilegiado de los países desarrollados en la recaudación del impuesto complementario

(Portillo Morales, 2023, p.9). No obstante, analizaremos esta y otras cuestiones con el detenimiento que merecen en el Capítulo dedicado a las controversias suscitadas por las reglas GloBE.

Veamos a continuación cómo se articula esta regla que opera siguiendo un “enfoque descendente” (Rubial Pereira, 2022, p. 108), de “tributación en el último eslabón de la cadena de inversión” (Martínez Laguna, 2022, p.79) todo ello con el objetivo de evitar la aplicación de la *IIR* en dos jurisdicciones al mismo tiempo.

Según este enfoque, la *IIR* se aplicará de manera preferente en sede de la entidad matriz última (*UPE*) que, por medio del impuesto complementario compensará la baja tributación de las entidades constitutivas en otras jurisdicciones. De esta suerte, el control directo o indirecto de la matriz última con respecto a las entidades constitutivas infragravadas justifica este nuevo derecho de imposición (Martínez Laguna, 2022, p.78-79), creado en favor de la jurisdicción fiscal de la *UPE* (Sanz Gadea, 2021, p.5).

Sin embargo, la aplicación de la *IIR* no se reserva únicamente a la matriz última. Nos referimos al supuesto en el que la *UPE* no esté situada en una jurisdicción que aplique efectivamente la regla de inclusión de rentas. Aquí entra en juego el enfoque descendente o *top-down approach* mencionado unas líneas más arriba en virtud del cual serán las entidades directamente participadas y controladas por la *UPE*, que sí estén ubicadas en una jurisdicción que haya implementado la *IIR*, las responsables de aplicar esta regla.

En este caso, varias entidades intermedias directamente controladas por la matriz última aplican simultáneamente esta regla GloBE (*Intermediate Parent Entity*), pero solo en proporción a las rentas que les correspondan según su grado de participación en las entidades constitutivas infragravadas (Martínez Laguna, 2022, p. 79), evitando así supuestos de doble imposición (Portillo Morales, 2023, p. 9).

Otro de los supuestos especiales es el de las entidades matrices parcialmente participadas (*POPE*), en las que personas ajenas al grupo poseen directa o indirectamente más del 20% de las participaciones (OCDE, 2021, art. 10.1). Así, deben aplicar la regla de inclusión de rentas a sus entidades constitutivas participadas, excepto en el supuesto de que estas últimas “se encuentren a su vez participadas al 100% por otra *POPE* que aplique la *IIR*” (Portillo Morales, 2023, p. 9).

Por último, en lo que se refiere a las rentas generadas por establecimientos permanentes, se introduce una regla de carácter convencional que actuaría como complemento de la regla de inclusión de rentas, nos referimos a la *Switch-over rule* (*SOR*) (Martínez Laguna, 2022, p. 80).

Así, la *SOR* permite obtener el mínimo de tributación en aquellos casos en los que exista un CDI que establezca un método de exención (Sanz Gadea, 2021, p. 18). De este modo, se limitaría a nivel convencional “el método de exención para permitir la aplicación de una *IIR* doméstica y satisfacer así el mínimo de tributación acordado” (Martínez Laguna, 2022, p. 80). En efecto, se trata de una medida de apoyo a la *IIR* que opera con su misma lógica (Sanz Gadea, 2019, p. 4).

3.6.- REGLA DE BENEFICIOS INSUFICIENTEMENTE GRAVADOS (UTPR)

Teniendo en cuenta que el fin último de las reglas GloBE es garantizar la tributación mínima del Grupo multinacional, si no se alcanzase este objetivo mediante la *IIR* (considerando las distintas posibilidades que hemos mencionado y el complemento convencional de la *SOR*), entrará en juego la regla de beneficios insuficientemente gravados, otro de los elementos centrales del sistema articulado por el Pilar 2.

De este modo, la *UTPR* actúa como “regla defensiva” (Portillo Morales, 2023, p.7) y tiene por tanto carácter subsidiario con respecto a la *IIR*. Al igual que esta última, la *UTPR* es una medida doméstica y unilateral que debe ser implementada por las distintas jurisdicciones (Martínez Laguna, 2022, p. 81). Veamos a continuación qué circunstancias activan esta regla de beneficios insuficientemente gravados, también denominada regla de pagos infragravados (Rubial Pereira, 2022, p. 103) o tributación mínima sobre rentas pagadas (Sanz Gadea, 2021, p. 4).

Se trata de una regla de cierre que entra en escena cuando la *UPE* es una entidad excluida (entidades gubernamentales, organizaciones internacionales y sin ánimo de lucro...) o se encuentra en un Estado que no aplica la *IIR* (Portillo Morales, 2023, p. 10) o aun aplicándola no resulta admisible según las exigencias de la OCDE (Rubial Pereira, 2022, p. 103). En este sentido, podemos subrayar la finalidad disuasoria de la *UTPR*, que además lograr la recaudación efectiva del impuesto adicional, va más allá al “incitar a los estados a la aplicación de las reglas GloBE y evitar que las entidades matrices de las multinacionales decidan trasladar su residencia a jurisdicciones que opten por no implementarlas” (Portillo Morales, 2023, p. 10).

La *UTPR* no se basa, como sí ocurre en el caso de la *IIR*, en atraer rentas “hacia una entidad del grupo localizada en otra jurisdicción” (Martínez Laguna, 2022, p. 81). En esencia, esta medida opera denegando la deducción de determinados pagos realizados a entidades constitutivas infragravadas por el importe del impuesto adicional al que le correspondería hacer frente (Rubial Pereira, 2022, p. 103).

Así, se calcula qué parte del impuesto complementario deberá ingresarse en cada jurisdicción que aplique la *UTPR* en función del número de empleados y del valor neto de los activos materiales correspondientes a dicha jurisdicción en relación con el total de empleados y activo material del conjunto de Estados en los que se aplique efectivamente la *UTPR* (Portillo Morales, 2023, p. 10).

De este modo, se critica la ausencia de un nexo fiscal, en el sentido clásico del término, puesto que los beneficios no serán gravados siguiendo los criterios tradicionales de fuente y residencia (Portillo Morales, 2023, p. 10). Como ya hemos mencionado, esta medida se justifica en relación con la efectividad del conjunto del sistema GloBE y más en concreto con la operatividad de la *IIR*, convirtiéndose la *UTPR* en un elemento de apoyo de aquella (Sanz Gadea, 2021, p. 4).

Tras haber analizado las medidas GloBE de carácter interno (*IIR* y *UTPR*), pasamos a examinar otra de carácter convencional con una estructura y funcionamiento específicos; se trata de la regla de sujeción al impuesto (*STTR*).

3.7.- REGLA DE SUJECCIÓN AL IMPUESTO (*STTR*)

La regla de sujeción al impuesto es de carácter convencional y precisa por tanto ser incorporada a los CDI (Rubial Pereira, 2022, p.111). En consecuencia, en vez de estar incluida en el documento de 2021 dedicado en su totalidad a las reglas GloBE, la OCDE ha desarrollado instrumentos separados para abordar la sistemática de la *STTR* (2023).

Un análisis en profundidad de esta regla requeriría un estudio académico pormenorizado, lo que escapa al objeto y finalidad del presente trabajo centrado en las implicaciones generales del Pilar 2 de la OCDE; por todo ello nos limitaremos en este epígrafe a describir brevemente el funcionamiento de la *STTR*, sus principales características y las interrelaciones que surgen entre esta regla particular y el resto del sistema articulado en el Pilar 2 (*IIR* y *UTPR*).

La regla de sujeción al impuesto es concebida como “la tercera columna sobre la que descansa la Solución del Pilar 2” (Maroto Sanz, 2024a, p. 2). En efecto, el objetivo último de esta medida concuerda con la lógica GloBE que venimos señalando “asegurar que los grupos multinacionales tributen al tipo mínimo del 15%” (Maroto Sanz, 2024a, p. 3). No obstante, la *STTR* posee una serie de características propias que justifican un tratamiento separado por parte de la OCDE.

En líneas generales, esta regla permitirá a los Estados de fuente, que deben ser además Estados en desarrollo, recuperar en algunos casos los derechos de imposición cedidos

anteriormente a los Estados de residencia a través de CDI, introduciendo la *STTR* en dichos CDI (Maroto Sanz, 2024a, p. 2). Estas jurisdicciones podrán gravar determinados pagos intragrupo con el fin de garantizar un mínimo de tributación “cuando las rentas en cuestión en los Estados de residencia del perceptor estuvieran gravadas a un tipo nominal ajustado del IB [impuesto sobre beneficios] inferior al 9 %” (Maroto Sanz, 2022a, p. 2).

Como hemos señalado previamente, existen múltiples diferencias en lo que respecta al ámbito de aplicación y modo de implementación de la *STTR* en relación con las reglas GloBE ya estudiadas. Procedemos a describir el marco en el se inserta la *STTR* para determinar así a qué operaciones intragrupo resultará aplicable. Podemos diferenciar en primer lugar el Estado pagador de las rentas, que es donde estas se generan y que además debe ser un Estado en desarrollo, del Estado perceptor de rentas con un tipo nominal ajustado de su impuesto sobre beneficios inferior al 9% (Maroto Sanz, 2024a, p. 4). Las rentas a las que hacemos referencia no son otras que los intereses, cánones y determinadas prestaciones de servicios que tengan lugar entre sociedades vinculadas (Maroto Sanz, 2024a, p. 5).

En lo que respecta al concepto de sociedades vinculadas, se entiende que existirá tal conexión cuando una de las sociedades tenga control sobre otra, o ambas entidades estén bajo el control de una o de varias sociedades; además, en todo caso dos entidades estarán vinculadas si una de ellas (o una tercera sociedad) posee directa o indirectamente de más del 50% de la otra (Maroto Sanz, 2024a, p. 5).

En otro orden de cosas, no se requiere un volumen de negocio mínimo para que la *STTR* entre en juego, siendo esta potencialmente aplicable en todos los grupos, lo que implica en principio un ámbito más amplio que la *IIR* o la *UTPR* (Maroto Sanz, 20204a, p.5). No obstante, se exige que las operaciones intragrupo a las que afecta esta regla tengan un componente transfronterizo; es decir, que la empresa que percibe las rentas y la que las genera estén situadas en distintas jurisdicciones, no siendo aplicable la *STTR* si las empresas vinculadas radican en la mismo Estado. Esta aplicación asimétrica de la norma sitúa en una posición menos ventajosa a las empresas multinacionales, lo que entraña una discriminación, una diferencia de trato ante situaciones comparables (Rubial Pereira, 2022, p. 112).

Por todo ello, la *STTR* es una medida con entidad propia, que posee un ámbito subjetivo particular y cuya aplicación se limita exclusivamente a los pagos realizados entre “entidades sometidas a un control común” (Martínez Laguna, 2022, p. 83). Retomaremos estas consideraciones sobre la regla de sujeción al impuesto y sus implicaciones en materia de soberanía fiscal más adelante, en el capítulo dedicado a las controversias generadas por el Pilar 2.

3.8.- EXCLUSIONES

Tras haber analizado las principales reglas que conforman la propuesta GloBE, debemos hacer referencia a las exclusiones previstas en el documento de la OCDE (2021). De este modo, en los supuestos que veremos a continuación se excluirá la aplicación de dichas reglas, aunque en un principio hubieran resultado aplicables según los criterios que hemos expuesto en las páginas anteriores.

Podemos mencionar en primer lugar la exclusión de minimis o *de minimis threshold* (OCDE, 2021, art. 5.5), que tiene como objetivo evitar unos costes excesivos tanto a entidades (sobre todo a aquellas de menor tamaño) como a la administración, permitiendo concentrar los recursos en limitar aquella competencia fiscal que cause un daño realmente significativo (Englisch & Becker, 2019, p. 35). Siguiendo esta lógica, se excluyen aquellas entidades cuyos ingresos y beneficios no alcancen el umbral mínimo fijado (diez millones de euros de ingresos y un millón de beneficios), aunque su tributación efectiva en una jurisdicción en concreto sea inferior al 15% (Rubial Pereira, 2022, p. 109).

Otra exclusión que establece el Pilar 2 guarda relación, esta vez no con un impacto significativo de la competencia fiscal, sino con la promoción de las empresas en el ámbito internacional. Se trata de la exclusión temporal por inicio de la fase de internacionalización de la actividad (OCDE, 2021, art. 9.3) y excluye la *UTPR* durante cinco años para aquellos grupos que no estén presentes en más de seis Estados y cuyos activos materiales no superen los 50 millones de euros (Rubial Pereira, 2022, p. 109).

También se prevé una exclusión en el art. 3.3 del documento de 2021 de la OCDE de determinadas rentas relacionadas con el transporte marítimo internacional (*International Shipping Income exclusion*), que gozará de un régimen especial.

Por último, la exclusión que ha dado lugar a mayor debate tanto en el seno de las consultas y trabajos preparatorios de la OCDE como posteriormente por parte de la doctrina, es la exclusión por sustancia o *substance-based carve-out* (OCDE, 2021, art. 5.3 y 9.2). Como su propio nombre indica, esta medida conlleva una disminución de los beneficios sometidos a las reglas GloBE al excluir “aquellas rentas vinculadas a un efectivo desarrollo de una actividad económica con sustancia en una jurisdicción” (Rubial Pereira, 2022, p. 109), como es el caso de nóminas o activos tangibles, ambos de difícil deslocalización. Debemos señalar que esta medida será introducida de manera progresiva, ya que se prevé un periodo transitorio (de 2023 hasta 2032) al comienzo del cual el porcentaje aplicable será mayor y se irá reduciendo paulatinamente hasta alcanzar el 5% del valor de los costes de personal y de los activos tangibles respectivamente (OCDE, 2021, art. 9.2.1 y 9.2.2).

El origen y justificación de esta *substance-based carve-out* se encuentra en el principio rector de la iniciativa BEPS, anterior al actual Pilar 2. Según la lógica BEPS, la baja tributación no es nociva en sí misma, sino que esta debe además segregar artificialmente la base imponible de la actividad que la genera (Navarro Ibarrola, 2021, p. 74). Así el criterio de actividad sustantiva y real se vinculaba a la existencia o no de abuso (Martínez Laguna, 2022, p. 85). De este modo, la exclusión por sustancia trata de acomodar el Pilar 2 al enfoque tradicional de la OCDE desarrollado en iniciativas previas como el Marco Inclusivo BEPS.

Cuestión distinta es la potencial inconsistencia y posibles contradicciones internas que esto podría generar en el sistema GloBE. En este sentido, algunos autores señalan que esta exclusión redefine el umbral mínimo de tributación (Martínez Laguna, 2022, p. 86) dificultando el objetivo principal de la iniciativa GloBE de limitar la competencia fiscal (Devereux et al, 2020, p. 3).

Así las cosas, la eficacia de esta iniciativa podría quedar comprometida, ya que el equilibrio entre la continuidad de la lógica BEPS con base en el criterio de la sustancia económica, y la propia idiosincrasia de la propuesta GloBE centrada en limitar la competencia parece imposible (Devereux et al, 2020, p. 4).

4.- DIRECTIVA (UE) 2022/2523 RELATIVA A LA GARANTÍA DE UN NIVEL MÍNIMO GLOBAL DE IMPOSICIÓN PARA LOS GRUPOS DE EMPRESAS MULTINACIONALES Y LOS GRUPOS NACIONALES DE GRAN MAGNITUD EN LA UNIÓN

Para que la iniciativa de la OCDE de establecer un mínimo global de imposición tenga cabida en el seno de la Unión, el Derecho comunitario impone ciertas exigencias en materia de libertades fundamentales y no discriminación que el Pilar 2, con todas las particularidades que hemos expuesto, podría vulnerar (Navarro Ibarrola, 2021, p. 84).

Así, una de las cuestiones principales a tener en cuenta a la hora de compatibilizar y adaptar las reglas GloBE al contexto europeo es la jurisprudencia del TJUE sobre las “medidas que suponen una restricción a la libertad de establecimiento” (Rubial Pereira, 2022, p.114). En concreto el asunto *C-196/04 Cadbury-Schweppes* establece una serie de exigencias para que una medida, aun siendo esta restrictiva de libertades fundamentales, pueda ser considerada admisible en términos de Derecho primario de la Unión: una justificación fundada en una razón imperiosa de interés general y el cumplimiento del requisito de proporcionalidad entre las medidas implementadas y el fin pretendido (Martínez Laguna, 2022, p. 93).

Precisa el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que "un motivo abstracto de lucha contra el fraude fiscal, o en el supuesto de GloBE, de lucha contra la erosión de las bases y el traslado de beneficios a través de la limitación de la competencia fiscal entre Estados" (Navarro Ibarrola, 2021, p. 84) no puede ser invocado como razón imperiosa de interés general para justificar una medida restrictiva de libertades fundamentales y supuestos discriminatorios.

De este modo, en lo que respecta a la compatibilidad de las reglas GloBE con estas exigencias, la problemática surge ante la diferencia de trato de dos supuestos comparables: los pagos transfronterizos de una sociedad residente en un Estado miembro y aquellos realizados a otra sociedad residente en el mismo Estado (Martínez Laguna, 2022, p. 92). En este contexto, la respuesta compatible con la jurisprudencia del TJUE que se plantea consiste en que el impuesto mínimo global se aplique tanto a los Grupos multinacionales (como ya prevé el Pilar 2), como a los puramente nacionales (Sanz Gadea, 2019, p. 785).

Así es como la Directiva trata de solventar los problemas de compatibilidad entre las medidas GloBE y la libertad de establecimiento y el mercado interior proclamados en los artículos 26 y 49 y siguientes del TFUE.

Esta es la primera diferencia sustancial de la Directiva con respecto al Marco Inclusivo. Con el fin de evitar supuestos discriminatorios entre los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud que operen en el mercado único de la UE, el ámbito de aplicación de la Directiva se extiende también a estos últimos (Directiva (UE) 2022/2523, considerando sexto). Es decir, tal como venimos señalando sería incompatible con la libertad de establecimiento y la jurisprudencia del TJUE el que grupos nacionales de gran magnitud de características similares a los multinacionales "continúen beneficiándose de una tributación efectiva menor" (Portillo Morales, 2023, p.8), algo no previsto por el Pilar 2 de la OCDE. De este modo, la Directiva trata de "evitar cualquier riesgo de discriminación entre situaciones transfronterizas y nacionales" (Directiva (UE) 2022/2523, considerando sexto) y amplía el ámbito de aplicación previsto por las reglas GloBE para garantizar su compatibilidad con el Derecho de la Unión y ofrecer mayor seguridad jurídica (Rubial Pereira, 2022, p.115).

Otra de las cuestiones diferenciales que caracteriza a la Directiva con respecto a las reglas impulsadas por la OCDE, es su carácter obligatorio. El impuesto mínimo global en el marco de la OCDE no es concebido como un estándar mínimo, sino como un enfoque común (García Novoa, 2021). Por el contrario, la Directiva (UE) 2022/2523, derecho derivado de la Unión, sí constituye una medida de carácter obligatorio adoptada en virtud del artículo 115 TFUE, que permite la aproximación de ordenamientos de los distintos Estados miembros a través de Directivas que afecten al mercado interior (Rubial Pereira, 2022, p. 114).

De este modo, la Directiva se erige como instrumento coherente y cohesionado para abordar la cuestión del impuesto mínimo global, teniendo en consideración las particularidades y exigencias del Derecho de la Unión Europea. En efecto, la Directiva actúa como base común en virtud de la cual surge un deber de transposición para los Estados, permitiendo cierta uniformidad entre las distintas medidas adoptadas a nivel nacional. En este sentido, según Sanz Gadea esta medida supone el primer paso en el camino hacia una armonización comunitaria de los tipos de gravamen (2022, p. 11).

Por otro lado, tal como recoge el considerando sexto de la propia Directiva, esta “sigue de cerca el contenido y la estructura de las Normas modelo de la OCDE” y trata de aproximarse “lo más posible al acuerdo mundial” para garantizar que las medidas adoptadas por los Estados miembros “sean admisibles en el sentido de las Normas modelo de la OCDE”. En efecto, las instituciones de la Unión Europea y la OCDE han trabajado en paralelo en lo que se refiere al traslado de beneficios por parte de empresas multinacionales y a la limitación de la competencia fiscal a través de un impuesto mínimo global. Por consiguiente, la Directiva no solo se inspira en el espíritu del Marco Inclusivo, sino que reproduce en gran medida las reglas GloBE en coherencia con la firma del Acuerdo multilateral por todos los Estados miembros de la Unión salvo Chipre (Rubial Pereira, 2022, p.116).

En consonancia con la naturaleza jurídica de las directivas como fuente de Derecho de la Unión, que generan un deber de transposición para los Estados miembros, la Directiva 2022/2523 solamente desarrolla aquellas medidas GloBE que “requieren de su inclusión en los ordenamientos nacionales de los Estados” (Rubial Pereira, 2022, p. 117). Esto implica que la Directiva aborda tanto la regla de inclusión de rentas (*IIR*) como la de beneficios insuficientemente gravados (*UTPR*), pero deja la cláusula de sujeción al impuesto (*STTR*) al ámbito de los Convenios de Doble Imposición.

Otra de las cuestiones que diferencia a la Directiva es el papel de la matriz última que aplicará la regla de inclusión de rentas a las entidades constitutivas que se encuentren en el extranjero, así como a las que radiquen en el mismo Estado miembro si el tipo impositivo efectivo es inferior al 15% (Portillo Morales, 2023, p.8). Nos encontramos nuevamente frente a una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva con respecto a las reglas GloBE que tiene por finalidad evitar discriminaciones entre situaciones transfronterizas y nacionales, así como el riesgo de distorsión de la competencia y proteccionismo fiscal (Pinto Nogueira y Turina, 2021, p. 13).

Por último, esta nueva normativa acerca del impuesto mínimo global coexistirá con la ya existente en materia de transparencia fiscal de la Directiva antiabuso 2016/1164 del Consejo (Rubial Pereira, 2022, p.119) y será compatible con las Directivas 2011/16 y 2016/881 del

Consejo relativas a la cooperación administrativa y al intercambio automático obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad respectivamente (Directiva (UE) 2022/2523, considerando séptimo).

5.- ASPECTOS CONTROVERTIDOS

5.1.- SOBERANÍA FISCAL

Uno de los aspectos más controvertidos con respecto al Pilar 2 es la conciliación del impuesto mínimo global con la libertad de cada Estado para establecer su propio sistema tributario, todo ello a través de mecanismos tanto domésticos como convencionales (Martínez Laguna, 2022, p. 87).

Tal como hemos establecido anteriormente, el sistema ideado por la OCDE persigue limitar la competencia fiscal entre Estados estableciendo un impuesto mínimo global para las rentas transfronterizas. En este sentido, Navarro Ibarrola señala que las reglas GloBE aspiran a influir sobre la potestad de no gravar o gravar a tipos reducidos, en contraposición a la *jurisdiction to tax* o potestad tributaria ejercida por encima del tipo mínimo acordado (2021, p. 73).

Según este razonamiento, si no se lograra el mínimo de tributación efectiva porque ciertas jurisdicciones deciden gravar a tipos reducidos articulando un sistema tributario basado en beneficios fiscales para atraer inversión, los Estados que sí han implementado las reglas GloBE aplicarán contramedidas de carácter doméstico (*IIR* y *UTPR*) que dejarán sin efectos los beneficios fiscales antes mencionados (Martínez Laguna, 2022, p. 87). Así es como

“la potestad de no gravar ciertas rentas o de aplicar tipos reducidos para lograr dicho objetivo [atraer inversión a través de ventajas fiscales] quedaría cercenada, ya que este incentivo a la inversión se vería neutralizado por el gravamen en otro Estado”.
(Navarro Ibarrola, 2021, p. 73)

En este sentido, Sanz Gadea indica que surge “una suerte de derecho a gravar secundariamente cuando no hubiere sido ejercitado suficientemente el derecho a gravar primariamente” (2019, p. 760) y que ello supone la aparición de “una nueva legitimidad rectora de las relaciones fiscales internacionales” (2019, p. 760).

Por su parte, Martínez Laguna entiende que, el impuesto mínimo global no puede ser concebido como “una recuperación de derechos de gravamen o un aparente ejercicio de un derecho primario de gravamen debido a que estos nunca existieron” (2022, p. 88) y defiende la tesis de que se crea “un nuevo derecho de gravamen sobre beneficios generados por otra sociedad en otro territorio” (2022, p. 88).

Dejando a un lado este debate doctrinal sobre la calificación de los derechos de gravamen como secundarios u originarios, cabe plantearse qué papel tienen los incentivos fiscales en los sistemas tributarios articulados por los distintos Estados y sobretodo qué incidencia tendrá el Marco Inclusivo de la OCDE en su evolución en los próximos tiempos.

Al margen de la finalidad pretendida por una medida de política fiscal (estimular el desarrollo de determinadas áreas estratégicas, atraer inversiones...), “la calificación que se le asigne [...] según las reglas del Pilar 2 [...] tiene una enorme repercusión en la ETR, y, por ende, será determinante en la cuestión de si tiene o no que hacer frente al impuesto adicional GloBE” (Portillo Morales, 2023, pp. 11-12). Veamos a continuación cuáles son esas posibles calificaciones y el impacto que ello genera en la ETR.

Según las características de un concreto beneficio fiscal podemos distinguir los créditos fiscales reembolsables admisibles (*QRTC*) de los que no lo son (*NQRTC*); esto influirá en el cálculo del ETR y por tanto en un eventual impuesto complementario, surgido de la diferencia entre el tipo mínimo del 15% y el ETR.

Tal como vimos en el apartado dedicado al tipo impositivo efectivo, este resulta de dividir los impuestos cubiertos entre los beneficios afectados. Los créditos fiscales admisibles serán considerados *GloBE income* o ingresos GloBE situándose en el denominador de la operación. Por su parte, los créditos reembolsables no admisibles se sustraerán de los impuestos cubiertos situados en el numerador de la división; es decir, computa como un menor impuesto pagado (Portillo Morales, 2023, p. 12).

Ambos supuestos se traducen en una disminución del tipo impositivo efectivo (que como ya hemos visto implica un incremento del impuesto complementario a pagar); los *QRTC* porque suponen un incremento del denominador y los *NQRTC* porque se restan de los impuestos en el numerador. Sin embargo, la reducción provocada en el primer caso es “testimonial si la comparamos con la sustancial bajada de la ETR que provocan los créditos fiscales que no cumplen los mismos requisitos” (Portillo Morales, 2023, p. 13).

Es por todo ello que nos encontramos en un momento de cambio en la concepción y modo de estructurar los incentivos fiscales por parte de los Estados, que deberán adaptarse a un contexto internacional cambiante y a los criterios para que sus créditos fiscales sean calificados como reembolsables (OECD, 2021, p. 65; Directiva (UE) 2022/2523, art. 3.38). Solo así impedirán que los efectos de sus incentivos fiscales sean completamente neutralizados por el nuevo impuesto mínimo global (Portillo Morales, 2023, p. 14).

En otro orden de cosas, dentro del marco de referencia diseñado por la OCDE encontramos algunas medidas que podrían actuar como contrapeso a esta pérdida de soberanía por parte de los Estados. Nos referimos a la regla de sujeción al impuesto y al

impuesto complementario nacional admisible. Veamos a continuación cuál es el impacto de estas medidas a la libertad de los Estados para configurar su sistema tributario y en qué medida afectan a la esencia de las reglas del Pilar 2, sobre todo la *IIR* y al criterio del gravamen en residencia.

5.1.1.- REGLA DE SUJECCIÓN AL IMPUESTO (*STTR*)

Como veíamos en unos de los epígrafes precedentes la *STTR* fue concebida para ser aplicada por los Estados de fuente con el fin de “evitar el traslado de beneficios fuera de su jurisdicción cuando se trate de determinadas rentas, como son los intereses y cánones, fácilmente deslocalizables” (Rubial Pereira, 2022, p. 111).

En este sentido, para algunos autores la regla de sujeción al impuesto “podría identificarse con una genuina recuperación [...] de derechos de gravamen que fueron limitados convencionalmente a través de ejercicios legítimos de soberanía” (Martínez Laguna, 2022, p. 88). Esto se debe a que tanto los CDI que pudieron haber limitado el gravamen en fuente de determinados rendimientos, como las modificaciones que se vayan a producir en los mismos a través de la *STTR*, tienen lugar a través de la negociación de los distintos CDI, a diferencia de la *IIR* de carácter doméstico (Martínez Laguna, 2022, p. 88).

Así las cosas, en lo que respecta al régimen aplicable a las operaciones vinculadas, la *STTR* pretende obtener la tributación mínima de los grupos multinacionales incidiendo en reparto de competencias tributarias de los CDI, lo que protege en cierta medida los derechos de imposición de los países en desarrollo (Maroto Sanz, 2024b, p. 13). Sin embargo, en opinión de Maroto Sanz “la puesta en práctica de la norma no va a ser tarea sencilla” y existen todavía algunas cuestiones conceptuales que precisan de mayor concreción (2024b, p. 16).

5.1.2.- IMPUESTO COMPLEMENTARIO NACIONAL ADMISIBLE (*QDTT*)

El impuesto complementario nacional admisible o *QDTT* es una medida de carácter opcional que replica o extiende las reglas GloBE a escala doméstica. Así, el Estado que implemente este impuesto podrá “recaudar dentro de su propia jurisdicción el importe del impuesto adicional que se devengue en relación con las rentas obtenidas por las entidades constitutivas que se encuentran en su territorio” (Portillo Morales, 2023, p. 14).

Como ya hemos visto, para calcular el *top-up tax* debemos sustraer del tipo mínimo del 15% el tipo impositivo efectivo en una determinada jurisdicción, aplicando posteriormente la *IIR* y subsidiariamente la *UTPR*. No obstante, el caso de que una jurisdicción haya implementado un *QDTT*, este último también se restará en el cálculo anterior (OECD, 2021,

art. 5.2.3; Directiva (UE) 2022/2523, art. 3. 28), reduciendo o incluso neutralizando el impuesto complementario. Así, la existencia de un impuesto complementario nacional admisible puede exceptuar la aplicación de la *IIR* y la *UTPR*.

Una de las cuestiones que plantea el *QDIT*, es precisar a qué nos referimos con “impuesto admisible”. Según el art. 3. 28 de la Directiva (UE) 2022/2523, será calificado como admisible “siempre que dicha jurisdicción [la que implemente el impuesto] no proporcione ningún beneficio relacionado con tales normas”, siendo estas últimas las relacionadas con el impuesto mínimo global. Dicho de otro modo, para que el impuesto sea considerado admisible, se requiere que la jurisdicción que lo aplique no haya introducido también otras medidas o beneficios que desvirtúen dicho gravamen adicional (Portillo Morales, 2023, p.15).

Llegados a este punto, podemos hacer una distinción similar a la realizada precedentemente entre los créditos fiscales reembolsables admisibles y los que no lo son, y es que una vez más la calificación obtenida siguiendo los criterios de la OCDE, afectará al cálculo final del *top-up tax*. Mientras que un impuesto complementario admisible se sustraerá directamente del impuesto complementario, el que no reciba tal calificación será computado como un impuesto cubierto en “el numerador de la fórmula para hallar el ETR” (Portillo Morales, 2023, p. 15).

En otro orden de cosas, una adopción masiva de esta medida afectaría a la distribución de los ingresos procedentes de los impuestos complementarios entre los estados de fuente y aquellos en los que radiquen las *UPE*. Los *QDIT* de las jurisdicciones de fuente serían la medida prioritaria, mientras que las reglas GloBE propiamente dichas (*IIR* y *UTPR* principalmente) operarían como reglas secundarias para asegurar en todo caso una tributación mínima de los Grupos multinacionales (Noked Noam, 2022, p. 673).

En relación con lo anterior, se beneficiarían de adoptar un *QDIT* los países en desarrollo y aquellos con tipos impositivos bajos; el Estado de fuente con los derechos de gravamen primarios será el que recaude el impuesto, preservando en cierta medida la soberanía fiscal de los Estados (Noked Noam, 2022, p. 671). Todo ello se contrapone al principio de tributación en residencia promulgado por el Pilar 2 que es más ventajoso para los Estados de residencia de las matrices que perderían la recaudación correspondiente a entidades constitutivas infragravadas situadas en otras jurisdicciones.

5.2.- LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Como hemos señalado anteriormente, la IIR “otorga prioridad a los países desarrollados en la recaudación del impuesto complementario [...], ya que es en estos estados en los que se sitúan la mayoría de las matrices multinacionales” (Noked, 2022, p. 667).

Así, el sistema articulado por el Pilar 2 se rige por el principio de gravamen en residencia, siendo subsidiario el gravamen en fuente (Rubial Pereira, 2022, p. 103).

Dicho de otro modo, nos encontramos frente a un sistema en cascada articulado en torno a la regla de inclusión de rentas de aplicación prioritaria y a la regla de beneficios insuficientemente gravados como medida defensiva.

En este sentido, la efectividad de las medidas GloBE y por tanto del impuesto mínimo global depende en gran medida de su implementación por parte de aquellos estados en los radiquen las matrices últimas de los grupos multinacionales (Navarro Ibarrola, 2021, p. 77). Así las cosas, “una adopción consensuada de estas reglas no es estrictamente necesaria para influir sobre el gravamen efectivo de rentas transfronterizas en otros Estados” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 77), siendo lo verdaderamente relevante no dónde se grave la renta, sino el hecho de que esto ocurra efectivamente.

En lo que respecta a la postura de los países en desarrollo, la cuestión principal es si deben adoptar o no las medidas GloBE, cuya implementación y seguimiento tendrá de por sí un elevado coste. Debemos tener en cuenta en primer lugar que los efectos de los incentivos fiscales en estos países quedarán anulados por el gravamen en jurisdicciones de estados desarrollados que sí adopten GloBE, ya que como acabamos de ver la efectividad de estas medidas depende en realidad de la implementación por un grupo reducido de estados. Como consecuencia, tendrá lugar un “aumento de la recaudación derivado del necesario incremento de los tipos efectivos de gravamen” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 79).

Tras haber constatado la prioridad que el Pilar 2 otorga a los países desarrollados en la recaudación del impuesto complementario, Portillo Morales señala, tal como hemos analizado en el apartad anterior, que la figura del impuesto complementario nacional admisible *QDTT* podría “devolver la prioridad para gravar al país de residencia de la entidad que obtiene los beneficios y de hecho puede evitar que la IIR y la UTPR tengan efecto material” (Portillo Morales, 2023, p. 14).

Como también hemos mencionado ya, y según los artículos 11 y 3.28 de la Directiva (UE) 2022/2523, se trata de una medida opcional que permitirá “recaudar de forma nacional cantidades que de otra forma hubieran debido ser ingresadas en otro país” (Portillo Morales,

2023, p.14), ya que el importe derivado del impuesto complementario nacional admisible se restará de la cantidad devengada para satisfacer el impuesto mínimo global.

Profundizando en las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, debemos analizar la cláusula del puerto seguro transitorio *UTPR*. De este modo, el objetivo de la medida es proporcionar un plazo de dos años para que los Estados procedan a reformar su impuesto de sociedades adaptándolo al nuevo impuesto mínimo global, o implementen un *QDTT* (Portillo Morales, 2023, p.18).

Con dicho objetivo, este puerto seguro transitorio exceptúa la aplicación de la regla de beneficios insuficientemente gravados, que como hemos visto entra en juego cuando el impuesto complementario no haya podido ser recaudado íntegramente a través de la regla de inclusión de rentas. Así, en lugar de calcular el tipo impositivo efectivo proclamado por el Pilar 2, se requerirá que el impuesto de sociedades de la jurisdicción que pretenda acogerse a la cláusula de puerto seguro sea de al menos el 20%.

Por todo lo mencionado, se critica que esta medida transitoria pudiera ser más bien:

un salvoconducto destinado a que las economías desarrolladas [...] puedan mantener intactos sus incentivos fiscales domésticos durante al menos otro par de años y atraer así la inversión a sus territorios en detrimento de las economías de los países en desarrollo. (Portillo Morales, 2023, p. 18)

Teniendo en cuenta el papel de la cláusula de puerto seguro transitorio, cómo se articula el sistema en cadena que da prioridad al gravamen en residencia y que la efectividad de las normas GloBE depende de su implementación por unos pocos países, algunos autores critican que el Pilar 2 no persigue una verdadera solución multilateral al problema del traslado de beneficios (Devereux et al, 2020, p. 9; Navarro Ibarrola, 2021, pp. 78-79; Portillo Morales, 2023, p. 18).

Así las cosas, nos planteamos si el denominado Marco Inclusivo, que quizá solo merezca tal calificativo en apariencia, ha sido una oportunidad desaprovechada para alcanzar un consenso global que tenga en cuenta los intereses y preocupaciones reales de todos los actores. A este respecto, pudiera ser que la efectividad de las medidas GloBE y la consecución de un determinado resultado, el mínimo de tributación, hubieran primado sobre la representación y participación de algunos Estados en el proceso de elaboración y aprobación del Pilar 2.

5.3.- COMPATIBILIDAD CON CONVENIOS DE DOBLE IMPOSICIÓN

Para que las reglas GloBE alcancen el objetivo pretendido, es crucial analizar y comprender cómo conciliar e integrar estas medidas en la red de Convenios para evitar la doble imposición (Navarro Ibarrola, 2021, p. 80). Desde esta perspectiva evaluaremos la incidencia que tienen la *IIR*, la *SOR*, la *UTPR* y la *STTR* en la escena fiscal internacional y cómo se articula este complejo entramado.

Comencemos pues con la *IIR*, medida nuclear del Pilar 2 que se asemeja a las de transparencia fiscal internacional que gravan en sede de la matriz los beneficios obtenidos por una entidad subsidiaria que radica en otro Estado (Navarro Ibarrola, 2021, p. 81). En este sentido, tanto la transparencia fiscal internacional como la *IIR* se refieren a “la tributación sobre una entidad residente respecto de rentas obtenidas y no distribuidas por una entidad no residente controlada sujeta a una imposición privilegiada” (Sanz Gadea, 2021, p. 17). Es en razón de estas similitudes que la compatibilidad del Pilar 2 y los CDI debe analizarse desde el prisma de lo ya establecido por la OCDE con respecto a la transparencia fiscal (Sanz Gadea, 2022, p. 19).

Según la premisa anterior, la OCDE y parte de la doctrina concluyen que la *IIR* será efectivamente establecida por las distintas jurisdicciones fiscales a través de su potestad de imposición y no se precisa por tanto que los CDI vigentes se modifiquen para evitar una doble imposición (Sanz Gadea, 2021, p. 18).

Sin embargo, otra parte de la doctrina alerta de una posible incompatibilidad con el artículo sobre beneficios empresariales presente en la práctica totalidad de los CDI siguiendo el Modelo de Convenio de la OCDE de 2017 (MCOCDE) cuyo art. 7.1 establece que “los beneficios de una empresa de un Estado contratante serán gravables exclusivamente en ese Estado, a no ser que la empresa realice su actividad en el otro Estado contratante por medio de un establecimiento permanente situado en él” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 81).

Señala Navarro Ibarrola que en función de la perspectiva adoptada, la de la matriz o de la filial, este precepto puede dar lugar a interpretaciones diversas. Aclara el autor que la cuestión central es determinar qué entendamos por *los beneficios de una empresa*, y nos remite a la normativa nacional del Estado que pretende ejercer su potestad tributaria. Si esta permite a la matriz atribuirse rentas generadas por otra entidad a efectos tributarios, se constata la compatibilidad entre la *IIR* y el CDI (2021, p. 81).

En lo que respecta a la *UTPR*, aunque algunos autores señalen que no sería necesaria la modificación de los CDI ya que estos no interfieren en la aplicación de dicha regla GloBE (Sanz Gadea, 2021, p. 19), otra parte de la doctrina indica que existe una potencial incompatibilidad entre la *UTPR* y la regla de no discriminación sobre deducibilidad de pagos

del artículo 24 del Modelo de Convenio de la OCDE (Martínez Laguna, 2022, p. 90; Navarro Ibarrola, 2021, p. 83).

Hemos apuntado previamente que la *UTPR* conlleva “una denegación de la debida deducibilidad de determinados rendimientos [...] en sede de la entidad pagadora por motivo de una [...] baja tributación efectiva del grupo multinacional en una determinada jurisdicción” (Martínez Laguna, 2022, p. 90).

Por otra parte, la regla de no discriminación sobre deducibilidad de pagos del artículo 24 MCOCDE establece que tal deducibilidad, cuando se trate de pagos de una entidad de un Estado contratante a otra entidad residente de otro Estado contratante, debe tener lugar en las mismas condiciones que si se hubiera realizado entre dos entidades residentes en el primero de ellos (Navarro Ibarrola, 2021, p. 83).

Así, tratándose de la compatibilidad entre la *UTPR* y esta regla de no discriminación debemos analizar si aquella conlleva una discriminación de las situaciones transfronterizas (las dos entidades residen en Estados contratantes diferentes) con respecto a situaciones comparables pero de carácter doméstico (ambas entidades radican en la misma jurisdicción) (Martínez Laguna, 2022, p. 91).

Para Martínez Laguna (2022, p. 92) y Navarro Ibarrola (2021, p. 83) la conclusión es clara, existe una incompatibilidad manifiesta entre la *UTPR* y esta regla de no discriminación a pesar de que la OCDE haya tratado evitar tal incongruencia alegando los efectos limitados de la *UTPR*. En efecto, la incompatibilidad surge porque las restricciones en la deducibilidad de los pagos solo tienen lugar, según la *UTPR*, en supuestos transfronterizos y no en los domésticos, provocando una diferencia de trato que no tiene cabida en esta regla de no discriminación (Englisch & Becker, 2019, p. 42).

Una posible solución para evitar esta discriminación y por tanto la incompatibilidad con los CDI que incluyan esta regla es ampliar el ámbito de actuación de la *UTPR* para que afecte también a las situaciones internas (Navarro Ibarrola, 2021, p. 83). Esta es una conclusión similar a la adoptada en el contexto europeo, donde las características intrínsecas del Derecho de la Unión y el principio de no discriminación conllevan la adaptación de la propuesta GloBE, dando lugar a una Directiva que cumpla las dichas exigencias.

Para finalizar podemos hacer una breve mención a la *STTR* y la *SOR*, y a su conciliación con los CDI. La efectividad de la primera de ellas depende, como ya hemos apuntado, de su implementación en los CDI; baste recordar la naturaleza convencional de la *STTR* para comprender que una integración adecuada necesita de la renegociación de los CDI existentes (Martínez Laguna, 2022, p. 88). Por su parte la *SOR*, es igualmente una medida de carácter

convencional, por lo que será necesaria una modificación de los convenios bilaterales, preferiblemente a través de instrumentos multilaterales (Sanz Gadea, 2021, p. 18).

5.4.- EL CAMINO ANDADO: EVOLUCIÓN Y CONTRADICCIONES

El Proyecto BEPS surgió en 2013 amparado por el lema de que las rentas deben tributar allí donde se generen y donde se cree valor (Martínez Laguna, 2022, p.89). De este modo, se pretendía mitigar los efectos de una planificación fiscal enfocada al traslado de beneficios erosionando la base imponible en el Estado donde se realiza la actividad económica (Navarro Ibarrola, 2021, p. 74).

A pesar de lo anterior, BEPS no trataba de manera integral y exhaustiva la nula o baja imposición (Navarro Ibarrola, 2021, p. 74); en efecto, estas prácticas no eran consideradas nocivas en sí mismas, sino que se requería una falta de sustancia, transparencia y coherencia en la configuración del incentivo fiscal (OECD, 2013).

El denominado principio de alineación de las bases imponibles con la sustancia económica guarda por tanto estrecha relación con uno más general y abstracto, el principio de equidad entre las naciones (González de Frutos, 2018, p. 84). El contenido común de ambos principios tributarios es “la garantía del ejercicio efectivo del derecho a la imposición en la fuente por parte de los países anfitriones de la inversión extranjera” (González de Frutos, 2018, p. 84).

Por su parte, las reglas GloBE parten de una lógica distinta que pretende limitar toda forma de competencia fiscal “sin adjetivos que maten la causa que la genera” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 75). Esto deja de lado el principio de la sustancia económica auspiciado por BEPS ya que en el modelo GloBE la distinción entre la competencia perniciosa y la que no lo es deja de ser pertinente.

La implantación del impuesto mínimo global a través del Pilar 2 pretende lograr un mínimo de gravamen sin importar dónde tiene lugar efectivamente la tributación (Martínez Laguna, 2022, p.89). Esto se aprecia en el *top-down approach*, ya descrito anteriormente, que se articula en torno a la *IIR* y subsidiariamente la *UTPR* independientemente de la jurisdicción que las aplique. Tal como señala Martínez Laguna “la relevancia del dónde parece haberse sustituido por un mínimo cuánto” (2022, p. 89).

Es por todo lo anterior que algunos autores sostienen que el modelo GloBE sobrepasa con creces el marco BEPS y que en consecuencia no puede ser considerado un BEPS 2.0, ya que no existe una continuidad de las premisas enunciadas en 2013 y se rebasa el ámbito de actuación del proyecto BEPS original (Navarro Ibarrola, 2021, p.76).

Así las cosas, para algunos autores esta iniciativa “disruptiva de política fiscal” (Martínez Laguna, 2022, p.89) supone una ruptura con la línea de trabajo que viene desarrollando la OCDE en los últimos tiempos y traerá consigo importantes implicaciones. Incluso la propia denominación GloBE (*Global anti-Base Erosion*) es puesta en cuestión visto que la propuesta de 2021 excede el ámbito original de traslado de beneficios y de erosión de la base imponible (Navarro Ibarrola, 2021, p. 76).

Por otra parte, términos antes empleados “como abuso, evasión o planificación legítima pasarían a ser irrelevantes por debajo de ese mínimo de tributación” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 75), y es que tal mínimo es proclamado como criterio único para discernir una competencia fiscal admisible creando en consecuencia una nueva categoría de competencia fiscal (Martínez Laguna, 2022, p. 95).

Asimismo, esta propuesta supone grandes retos tanto para Estados como empresas. Por un lado, los Estados y administraciones tributarias deberán adaptar sus ordenamientos a las exigencias GloBE y asumir diversos costes relacionados con la implementación, gestión y seguimiento de las medidas adoptadas (Navarro Ibarrola, 2021, p. 79). Las empresas por su parte también deberán acomodarse al nuevo marco implantado por el Pilar 2, que influirá en la toma de decisiones relacionadas con la localización de entidades, distribución de activos y planificación fiscal (Englisch & Becker, 2019, p. 5). En este sentido, no debemos olvidar que uno de los objetivos de esta propuesta es “reducir la relevancia del componente fiscal en la toma de decisiones empresariales” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 72) lo que sin duda afectará tanto a la competencia fiscal entre Estados como al comportamiento de los obligados tributarios (Martínez Laguna, 2022, p. 95).

Todo ello incrementará la carga que recae sobre la administración y las empresas (*compliance burden*) teniendo en cuenta que la propuesta BEPS añade un nivel más de dificultad al ya de por sí complejo entramado de medidas de fiscalidad internacional (Englisch & Becker, 2019, p. 12).

En otro orden de cosas, según Martínez Laguna el impuesto complementario del Pilar 2 “institucionaliza la doble imposición internacional” (2022, p. 96) contraviniendo los principios de imposición única y del beneficio, basados en que las rentas sean gravadas una sola vez y que distinguen entre rentas pasivas que tributarían en el Estado de fuente y las activas que hacen lo propio en el de residencia (2022, p. 97). Se trata de por tanto de dos lógicas inconciliables, la del Pilar 2 centrada en el cuánto y la del *international tax regime* y los principios previamente enunciados que orbita en torno al dónde.

Todas estas cuestiones traen consigo una importante confusión conceptual producida por los numerosos proyectos internacionales (Martínez Laguna, 2022, p. 96) que han hecho de la

andadura BEPS un viaje tortuoso generando potenciales incompatibilidades con sistemas ya existentes y del que no se conocen todavía con exactitud las implicaciones prácticas.

Por último, si el Proyecto BEPS había constituido un primer paso hacia el equilibrio de potestades de imposición entre fuente y residencia (González de Frutos, 2018, p. 361) manteniendo la equidad entre naciones en el horizonte de una futura regulación GloBE, podemos plantearnos en qué medida se ha cumplido tal pretensión diez años después. Ya en 2013 se tomó conciencia del desequilibrio entre fuente y residencia que venimos anunciando, pero se optó por retrasar dicho debate y no alterar los paradigmas de distribución de las potestades impositivas a nivel internacional (González de Frutos, 2018, p. 361).

En 2018 González de Frutos perfila el principio de equidad como “una recta sencilla y práctica en el camino para mejorar la justicia contributiva universal a través de esas discusiones que, parece evidente, tendrán lugar cada vez más en escenarios multilaterales como el Marco Inclusivo de BEPS” (p. 368). Es inevitable cuestionarse si lo que parecía evidente en 2018, futuros debates globales acerca del principio de equidad entre naciones en el sistema fiscal internacional, ha tenido lugar efectivamente o si el proyecto GloBE ha sido más bien un golpe en el tablero con respecto a la tendencia que venía marcando la OCDE en los últimos tiempos.

CONCLUSIONES

Tras haber analizado el contexto en el que se enmarca la iniciativa GloBE, cuestiones técnicas del funcionamiento de las medidas que lo componen y las diferentes controversias que suscita, podemos extraer diversas conclusiones y responder a la cuestión de si el Pilar 2 de la OCDE supone una verdadera revolución en materia de fiscalidad internacional.

Este ha sido el hilo conductor a lo largo de todo el trabajo y nos ha permitido estudiar algunas de las problemáticas a las que debe hacer frente el sistema tributario internacional actual que pasamos a resumir someramente.

Así, del Pilar 2 podemos destacar un enfoque descendente o en cascada, que prioriza el gravamen en fuente a través de una *IIR* y una *UTPR* supletoria y de carácter defensivo con respecto a la primera. Este *top-down approach* guarda relación con uno de los grandes debates que genera el sistema GloBE: determinar si el nuevo régimen supone un cambio real en la atribución y ejercicio de las potestades tributarias.

Como hemos mencionado en el epígrafe dedicado a las controversias en materia de soberanía fiscal, la doctrina presenta diversidad de opiniones. Mientras que algunos autores conciben la preferencia del criterio de tributación en fuente del Pilar 2 como un derecho a gravar secundariamente (Sanz Gadea, 2019, p. 760), otros consideran que este criterio constituye la creación de un nuevo derecho de gravamen de carácter autónomo (Martínez Laguna, 2022, p. 88). A pesar de esta discrepancia técnica y conceptual, sí parece existir un amplio consenso en relación con las consecuencias prácticas de la propuesta GloBE, que “va a alterar de manera significativa la distribución de la potestad tributaria sobre rentas transfronterizas” (Navarro Ibarrola, 2021, p. 86).

Otro de los aspectos controvertidos que hemos señalado guarda relación con las incompatibilidades entre el Pilar 2 y los CDI y las exigencias del Derecho de la Unión Europea. Por un lado, la reciente Directiva (UE) 2022/2523 presenta un ámbito de aplicación más amplio que la regulación GloBE para evitar diferencias de trato de supuestos comparables y respetar así libertades fundamentales como la de establecimiento. Persisten, sin embargo, algunas incógnitas sobre la compatibilidad con CDI y potenciales tratos discriminatorios entre supuestos nacionales y transfronterizos, lo que plantea grandes dificultades tanto técnicas como prácticas, ya que sería necesaria una modificación de los Convenios existentes.

En lo que respecta a la interacción y conciliación entre la iniciativa GloBE y el Proyecto BEPS, planteamos a continuación una reflexión que nos permitirá comprender la evolución reciente del sistema fiscal internacional e ilustrar las cuestiones a las que debe hacer frente en el futuro.

Los principios rectores de la fiscalidad internacional han partido históricamente de dos enfoques que pudieran parecer contrapuestos: uno de ellos relacionado con la eficiencia y aspectos de carácter eminentemente económico, y otro más centrado en cuestiones de equidad y justicia tributaria (González de Frutos, 2018, pp. 357-358). Así, se explican la lógica BEPS y el criterio de la sustancia económica por un lado y el Pilar 2, más pragmático en términos de eficiencia a nivel global, y centrado en el asunto de la baja o nula tributación.

A esta apreciación debemos añadir la relación entre fiscalidad internacional y desarrollo, que añade mayor complejidad al proceso de adopción de acuerdos en foros internacionales como el Marco Inclusivo de la OCDE. Así, las necesidades e intereses de los países en desarrollo presentan ciertas particularidades relacionadas con unos marcos legales menos estables, elevados costes de seguimiento e implementación de las medidas acordadas y una capacidad limitada de sus respectivas administraciones fiscales (González de Frutos, 2018, p. 357).

Teniendo en cuenta lo anterior, una concepción basada en la dicotomía entre eficiencia y equidad, presentando ambos enfoques como inconciliables y antagónicos, es insuficiente en el contexto actual. La realidad es más compleja que dos sistemas de ideas contrapuestas, requiere un consenso real y efectivo que persiga un equilibrio entre ambos enfoques y afronte las cuestiones que GloBE deja pendientes.

Así, en los próximos años tendrá lugar la implementación y seguimiento del Pilar 2 por parte de los distintos Estados, lo que permitirá determinar el éxito de la propuesta y sus repercusiones salvo que, como ocurrió con el Plan BEPS, un nuevo proyecto irrumpa en la escena internacional sin que haya transcurrido el tiempo necesario para contrastar su efectividad.

Podemos concluir que, las medidas GloBE suponen grandes avances en materia de fiscalidad internacional al abordar algunas cuestiones cruciales como el traslado de beneficios, la limitación de la competencia fiscal entre Estados y una supuesta mejor asignación del capital y los recursos. Sin embargo, el Pilar 2 presenta también grandes retos e inconsistencias que hemos expuesto a lo largo de este trabajo y que marcarán la hoja de ruta de futuras propuestas. Todo ello no hace sino poner de manifiesto la acuciante necesidad de alcanzar verdaderos consensos multilaterales en consonancia con las exigencias jurídicas y fiscales que la globalización y la internacionalización imponen.

Llegados a este punto, podemos tan solo recordar las palabras de Devereux con respecto al Proyecto BEPS; el autor argumentaba en 2014 que, aunque las medidas propuestas por la OCDE fueran implementadas con éxito, el sistema tributario internacional seguiría sin ser adecuado para el propósito que está llamado a cumplir (p. 7). Diez años más tarde y con

respecto a una nueva propuesta, la evaluación de Devereux del panorama fiscal internacional sigue estando de actualidad; solo el tiempo determinará la trascendencia del Pilar 2 de la OCDE en el marco de un sistema tributario internacional complejo y multipolar.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- Alonso Arce, I. (2023). La influencia del Derecho de la Unión Europea en la imposición directa: contexto y perspectivas actuales. *Revista Forum Fiscal*, 301, 1-12
- Calderón Carrero, J. M. (2023). La Reforma Fiscal Global (BEPS 1.0 y 2.0) y el Futuro del Impuesto sobre Sociedades (1). *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, (98), 639-666.
- Calvo Vérguez, J. (2023). La nueva Directiva sobre tributación mínima en el impuesto de sociedades y su trasposición a nuestro ordenamiento interno. *Aranzadi Unión Europea*, (5), 1-28
- de Miguel Canuto, E. (2023). Imposición a nivel mundial de las empresas multinacionales: escala europea. *Revista Boliviana de Derecho*, (36), 202-231.
- Devereux, M. & Vella, J. (2014). Are We Heading towards a Corporate Tax System Fit for the 21st Century?. *CESifo DICE Report*, 12 (4), 3-7
- Devereux, M. P., Bares, F., Clifford, S., Freedman, J., Güçeri, I., McCarthy, M., Simmler, M., Vella, J. (2020). The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal. *PwC report, Oxford University Centre for Business Taxation*
- Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L328, de 22 de diciembre de 2022. <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>
- Dourado, A. P. (2022). The EC Proposal of Directive on a Minimum Level of Taxation in Light of Pillar Two: Some Preliminary Comments. *Intertax*, 50 (3) 200-204.
- Englisch, J. (2021). International Effective Minimum Taxation – OECD/G20 Pillar Two (“GloBE”). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3829104>
- Englisch, J. & Becker, J. (2019). International effective minimum taxation - the GLOBE proposal. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3370532>
- Englisch, J. & Becker, J. (2021). Implement an international effective minimum tax in the EU. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3892160>
- García Novoa, E. (2021). *La inusitada actualidad del impuesto de sociedades*. Taxlandia. <https://www.politicafiscal.es/equipo/cesar-garcia-novoa/la-inusitada-actualidad-del-impuesto-de-sociedades>

- García Novoa, E. (2022). *La revolución “ma non troppo” de la fiscalidad internacional*. Taxlandia. <https://www.politicafiscal.es/equipo/cesar-garcia-novoa/la-revolucion-ma-non-troppo-de-la-fiscalidad-internacional>
- González de Frutos, U. (2018). *La equidad entre naciones en el sistema fiscal internacional* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Docta Complutense. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/16013>
- Lucas Durán, M. (2022). *La nueva tributación mínima en el impuesto sobre sociedades: cuestiones conflictivas*. Taxlandia. <https://www.politicafiscal.es/equipo/manuel-lucas-duran/la-nueva-tributacion-minima-en-el-impuesto-sobre-sociedades-cuestiones-conflictivas>
- Maroto Sáez, A. (2024a). La tributación mínima global de los grupos multinacionales. La norma de sujeción a impuestos del Pilar 2 y el convenio multilateral. Parte I. *Carta tributaria. Revista de opinión* (106), 1-14.
- Maroto Sáez, A. (2024b). La tributación mínima global de los grupos multinacionales. La norma de sujeción a impuestos del Pilar 2 y el convenio multilateral. Parte II. *Carta tributaria. Revista de opinión* (107), 1-19.
- Martínez Laguna, F. D. (2022). El Pilar 2 de la OCDE: Régimen, inconsistencias y potenciales incompatibilidades. En J. M. Macarro Osuna & J. M. Martín Rodríguez (Coord.), *Desafíos fiscales en un mundo post-COVID. Valoración y retos pendientes a nivel interno e internacional* (pp. 69-98). Tirant lo Blanch.
- Martínez Laguna, F. D. (2023). La directiva 2022/2523 en materia de imposición mínima societaria. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, (94), 689-698
- Navarro Ibarrola, A. (2021). Consideraciones de política fiscal sobre la propuesta GloBE de tributación mínima (Pilar 2) y su implementación. *Crónica Tributaria*, (179), 63-91.
- Noked, N. (2022). The Case for Domestic Minimum Taxes on Multinationals. *Tax Notes International*, 105 (6), 667-674.
- OCDE (2013). *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207814-es>
- OCDE (2018). *Folleto: Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20*. <https://www.oecd.org/tax/beps/folleto-marco-inclusivo-sobre-beps.pdf>
- OCDE (2021). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>.

- OCDE (2023). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Subject to Tax Rule (Pillar Two) Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9afd6856-en>.
- Portillo Morales, M. I. (2023). Impuesto mínimo global: algunas controversias y perspectivas de futuro. *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, (66), 4-19.
- Sanz Gadea, E. (2019). Imposición global mínima. En Fundación Impuestos y Competitividad (Ed.), *Imposición sobre el beneficio empresarial: Evolución reciente, perspectivas de futuro* (pp.747-907). Deloitte.
- Sanz Gadea, E. (2021). La imposición mínima global de los grupos de sociedades. OCDE. *Pillar 2. Derecho & Sociedad*, 56, 1-38.
- Sanz Gadea, E. (2022). Propuesta de Directiva sobre tributación mínima global (1). *La Ley Unión Europea* (102), 1-31.
- Rubial Pereira, L. (2022). Las medidas del Pilar II de la OCDE y la propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre una tributación mínima global. En *Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario VII Reunión de profesores de Derecho Financiero y Tributario* (Documento de Trabajo 8/2022, pp. 93-129). Instituto de Estudios Fiscales.