

Impuesto Mínimo Global: Reglas “GloBE” y Pilar Dos de la OCDE

Pablo Mahu M.¹

1 Introducción

Con fecha 01 de julio del presente año, los países miembros del G20 y Marco Inclusivo de la OCDE publicaron una declaración (la “Declaración”²) en relación con la adopción de nuevas reglas de tributación internacional, en la cual se incluyen modificaciones al llamado Pilar Dos de la OCDE, detallado originalmente en el Reporte del Pilar Dos publicado en octubre de 2020 (el “Blueprint”).

Dicho Pilar busca implementar un impuesto mínimo global a Grupos de Empresas Multinacionales (GEM) de cierto tamaño, independiente del lugar en donde establezcan su entidad matriz o sus operaciones comerciales. La tasa efectiva mínima propuesta por la OCDE en la Declaración es de, al menos, un 15%.³

Para ello, se contemplan un total de cuatro reglas: la regla sobre inclusión de rentas (RIR), la regla de pagos insuficientemente gravados (RPIG) (las cuales en conjunto se denominan las ‘Reglas GloBE’)⁴; la regla de reversión de exención (RRE)⁵ y la regla de sujeción a imposición (RSI).

La presente columna busca explicar el funcionamiento del Pilar Dos de acuerdo a la Declaración y al Blueprint, y sus posibles consecuencias económicas para los diversos países involucrados, de forma de ampliar el debate al respecto.

2 Alcance y Definiciones del Pilar Dos

Como se mencionó, el objetivo principal del Pilar Dos y las reglas GloBE es asegurar que los GEMs paguen un mínimo de impuesto respecto de sus utilidades globales. Para ello, dichas reglas contemplan el tratamiento del GEM como una unidad tributable, en contraposición al tratamiento de cada entidad como contribuyente separado.

2.1 Definición de Grupo Empresarial

De forma resumida, un grupo empresarial se definiría a través de las relaciones de propiedad o control entre distintas entidades, sobre las cuales existe la obligación de preparar estados financieros consolidados.⁶ El factor multinacional se define en función de tener el grupo dos o más entidades cuyas residencias tributarias se encuentren en jurisdicciones distintas, o mediante la existencia de una entidad con un establecimiento permanente (EP) en otra jurisdicción.

Las entidades constitutivas (EC) del grupo son aquellas unidades de negocios que se incluyen dentro de los estados financieros consolidados del GEM, incluyendo, bajo ciertas condiciones, los EPs de dichas unidades de negocios. Las entidades tributariamente transparentes pueden ser EC en la medida en que sus activos, pasivos, ingresos y gastos también deban consolidarse para efectos de

¹ Abogado, Universidad de Chile; Advanced LLM in International Taxation y PhD (c) in International Taxation, Universiteit Leiden. Mail: pmahu@lexgo.cl.

² Disponible en: OECD, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>. A la fecha, países como Irlanda, Hungría y Estonia no han firmado la Declaración.

³ En Chile, la tasa estatutaria de impuesto corporativo aplicable a las empresas potencialmente sujetas al impuesto mínimo global es, actualmente, del 27%. No obstante ello, es ciertamente una posibilidad que Chile disminuya su tasa de impuesto corporativo ante la futura adopción de las normas en comento.

⁴ El acrónimo GloBE deriva de su nombre completo en inglés “*Global Anti-Base Erosion*”.

⁵ Como se mencionará más adelante, la Declaración no hace referencia a la RRE.

⁶ La definición de grupo es prácticamente la misma que se utiliza para efectos del Reporte País por País.

los estados financieros del GEM. Por otro lado, entidades como fondos de inversión y pensiones, organizaciones sin fines de lucros y similares serían entidades excluidas pues generalmente, y por razones de política pública, se encuentran exentas de impuestos a la renta.⁷

La aplicación de normas de consolidación requiere determinar la entidad controladora final (ECF) de las EC del GEM. Dicha ECF sería aquella entidad obligada a consolidar los resultados financieros de todas las otras ECs. Una entidad no obligada a consolidar resultados, como por ejemplo un fondo de inversión, no podría ser una ECF. Las empresas asociadas y *joint ventures*, sobre las cuales hay influencia, pero no control de parte de la ECF y, por tanto, no se consolidan “línea por línea”, serían tratadas bajo el método de participación (IAS 28).

Finalmente, las reglas GloBE aplicarían únicamente a GEMs con ingresos consolidados anuales iguales o superiores a EUR 750 millones durante el año inmediatamente anterior, mismo umbral material que para el Reporte País por País de la Acción 13 BEPS.

2.2 Reglas GloBE y Reglas Complementarias

La RIR, principal innovación de la propuesta en comento consiste en un impuesto complementario (“*top-up tax*”) aplicado a una Entidad Matriz⁸ sobre los ingresos insuficientemente gravados de una EC del GEM. Es decir, busca incrementar la tributación de tales ingresos hasta el mínimo de 15% mencionado, en la jurisdicción de residencia de la Entidad Matriz correspondiente.

Por su parte, y como complemento, la RPIG aplica a pagos intragrupo y deniega deducciones o requiere un ajuste equivalente en la jurisdicción fuente, en la medida en que los ingresos insuficientemente gravados de una EC del GEM no hayan estado previamente sujetos a impuestos bajo la RIR.

La RSI, en tanto, permite a las jurisdicciones fuente gravar ciertos pagos (intereses y regalías, por ejemplo) entre empresas relacionadas sujetos a tasas por debajo de un mínimo acordado en la otra jurisdicción (la tasa mínima para la RSI sería entre 7,5% a 9% de acuerdo a la Declaración). Ello, mediante la denegación de los beneficios del convenio para evitar la doble tributación (“CDT”) en cuestión.

Finalmente, la RRE contenida en el Blueprint permite a la jurisdicción de residencia cambiar el método de exención por el método de crédito respecto de rentas de establecimientos permanentes en el exterior que no hayan sido suficientemente gravadas en la fuente. La Declaración no hace referencia a la RRE ni entrega razones para esta omisión. Por ello, no queda del todo claro que si la RRE ha sido eliminada o si simplemente no se agregó al texto por otros motivos.

Las Reglas GloBE serían implementadas a través de modificaciones a la legislación doméstica de cada país, según normas modelo que la OCDE publicaría (se contempla la posibilidad de utilizar un instrumento multilateral). Las últimas dos normas, en cambio, serían implementadas mediante modificaciones a los CDT vigentes, posiblemente a través de un instrumento multilateral.

3 Funcionamiento de las Reglas GloBE

⁷ El Blueprint del Pilar Dos contempla definiciones específicas para determinar dichas situaciones, véase OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint* 31–4 (2020).

⁸ Entidad Matriz se define como una EC dueña directa o indirectamente de otra EC del GEM, ubicada en una jurisdicción que aplique la RIR, y que no sea a su vez directa o indirectamente controlada por otra(s) EC(s) sujetas también a la RIR. *Id.* en 112.

3.1 Determinación de la Tributación Efectiva

Dado que el objetivo del Pilar Dos es asegurar una tributación mínima efectiva, se vuelve necesario determinar la tasa efectiva (TE) GloBE del GEM. Esta TE sería igual al total de impuestos cubiertos⁹ ajustados dividido por el total de rentas GloBE.¹⁰

Los impuestos cubiertos para el cálculo de la base son todos aquellos aplicados sobre los ingresos o utilidades (incluyendo distribuciones de utilidades, utilidades retenidas y capital social) e incluye cualquier impuesto aplicado en lugar del impuesto a la renta generalmente aplicable.¹¹

Como es lógico, esta definición incluye los impuestos resultantes de la aplicación del Importe A del Pilar Uno y cualquier impuesto determinado de acuerdo a normas sobre rentas pasivas, tales como el artículo 41 G de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR). Cualquier gravamen no cubierto por esta definición, por ejemplo, el IVA, sería deducible del total de ingresos GloBE.

Las tasas efectivas de impuestos a las que se encuentran sujetas las diferentes EC del GEM deberán determinarse por jurisdicción (“*jurisdictional blending*”).

Lo primero entonces es asignar los ingresos de las EC del GEM a las diferentes jurisdicciones. En el caso de establecimientos permanentes, sus ingresos se asignan a la jurisdicción donde éste se encuentre. En el caso de entidades tradicionales, los ingresos se asignan de acuerdo a su residencia tributaria.

Luego, los impuestos cubiertos asociados a estos ingresos deberán ser asignados a la misma jurisdicción a la cual se le asignó el ingreso relacionado (incluyendo el caso de un EP y su correspondiente tratamiento tributario).

Así, la tasa efectiva en cada jurisdicción será el resultado del total de impuestos cubiertos ajustados por cada jurisdicción, sobre las utilidades (o pérdidas) totales antes de impuestos asignadas a dicha jurisdicción. La mecánica de cálculo para la TE es igual tanto para la RIR como para la RPIG.

3.2 Determinación de la Base Imponible GloBE

La RIR y RPIG aplican sobre una base imponible común que se determinaría de acuerdo a los estándares de información financiera utilizados por la ECF del GEM en la preparación de sus estados financieros consolidados. En la práctica, esto significa la utilización de estándares comunes tales como IFRS 10 u otros equivalentes (US GAAP, por ejemplo).

Las EC pertenecientes al GEM deberán determinar sus resultados de acuerdo a los estándares de información financiera aplicables a la ECF de dicho grupo. Es muy probable que ello produzca

⁹ El término “impuesto”, a su vez, se define como un pago obligatorio, y sin contraprestación directa, al gobierno.

¹⁰ La determinación de la renta para efectos de las reglas GloBE se analizará en la próxima sección.

¹¹ Al respecto surgen dos comentarios. Primero, los Impuestos a los Servicios Digitales (ISD) vigentes en algunos países europeos debiesen caer dentro de la definición dado que, no obstante aplicarse en base bruta, ellos se han implementado “en lugar de” los impuestos a la renta normalmente aplicables en dichas jurisdicciones por motivos prácticos. Sin embargo, la OCDE los ha dejado explícitamente fuera del ámbito de la propuesta GloBE al considerar que ellos aplicarían “además de” los impuestos a la renta generales. Este último punto pareciera contradecir la idea de que los ISD debiesen ser eliminados una vez acordada la aplicación del Pilar Uno. Véase OECD, *supra* nota 5, p. 50. Segundo, es importante notar que esta definición aplica únicamente para estas reglas y no tiene aplicación en relación con el artículo 2 de los Convenios Modelo de la OCDE para Evitar la Doble Tributación.

diferencias entre la base para efectos de las reglas GloBE y la base para efectos de impuestos a la renta locales, ya que cada jurisdicción contempla agregados y deducciones propias.¹²

La OCDE no pretende armonizar completamente el cálculo de la base GloBE con las diversas reglas domésticas, pero sí contempla ciertos ajustes para evitar diferencias permanentes (dividendos intragrupo, por ejemplo, con excepción de aquellos derivados de participaciones minoritarias). Se contempla también la posibilidad de que los montos derivados de transacciones intragrupo sean excluidos en la medida en que dichas transacciones se realicen entre miembros del GEM dentro de una misma jurisdicción.

El Blueprint del Pilar Dos y la Declaración establecen además una exclusión formularia (“carve-out”) por actividades sustantivas. Ello permitiría excluir de las reglas GloBE un rendimiento fijo por las actividades sustantivas realizadas en una jurisdicción. Dicho rendimiento se define en la Declaración como un 5% (que luego de un periodo de transición de 5 años podría incrementar a 7,5%) del valor contable de las cargas salariales y de activos tangibles.

La Declaración no contempla una excepción o exclusión para regímenes tributarios preferentes y, en particular, aquellos que cumplen con los requisitos establecidos por la Acción 5 BEPS, tales como los llamados “*patent box regimes*” o similares, comunes en países europeos.¹³ Así, ellos se verían afectados por las normas GloBE de tributación mínima.

Esta situación llama la atención por cuanto las conclusiones de la Acción 5 BEPS son directamente contradictorias con las políticas tributarias detrás de las Reglas GloBE.¹⁴ Ambos reportes fueron acordados por el MI dentro de un periodo de tiempo relativamente corto (2015 a 2020) y ambos son parte del Proyecto BEPS.

- Regla sobre Inclusión de Rentas

Entonces, si la TE de la jurisdicción de la EC parte de un GEM es inferior a la tasa mínima global, la matriz de dicha EC (normalmente la ECF, pero se contempla un orden de prelación para hacerla aplicable a nivel de sub-holding) deberá pagar un impuesto complementario que permita incrementar su tributación sobre las utilidades que proporcionalmente le correspondan y que no hayan pagado la tasa mínima de 15%.

- Regla de Pagos Insuficientemente Gravados

Por su parte, la RPIG busca proteger a las jurisdicciones fuente de pagos intragrupo hechos a ECs con baja tributación que no son gravados mediante la aplicación de la RIR, al no ser ellas filiales de entidades que a su vez apliquen la RIR.

Para ello, la RPIG establece un impuesto complementario a ser asignado entre las jurisdicciones en donde se encuentren las EC sujetas a RPIG (el llamado “Contribuyente RPIG”). El objetivo de esta norma es que dicho Contribuyente RPIG soporte el gravamen mínimo.

¹² Esta es también la fuente de posibles problemas en tanto se puedan utilizar divergencias entre las normas financieras y las normas tributarias para efectos de aumentar o disminuir la TE en cada jurisdicción. Véase Maarten de Wilde, *Is There a Leak in the OECD’s Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)?* <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecd-s-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.

¹³ Claudio Cipollini, *GloBE Proposal and Possible Carve-Outs: Is There a Future for Preferential Tax Regimes?*, 12 *World Tax Journal* 217–258 (2020).

¹⁴ Este punto fue levantado tempranamente por expertos, véase, por ejemplo: Deloitte UK, *Public Consultation Document: Global Anti-Base Erosion Proposal – Pillar Two* (2019); y KPMG International, *Comments on the Public Consultation Document – Global Anti-Base Erosion Proposal (“GloBE”) – Pillar Two* (2019).

Dicha asignación se produciría de acuerdo a dos claves, primero, en proporción a los pagos erosionantes hechos por cada Contribuyente RPIG,¹⁵ y segundo, en proporción a los gastos netos intragrupo de los Contribuyentes RPIG, si existiese impuesto de recargo no asignado de acuerdo a la clave anterior.¹⁶

En definitiva, el orden práctico de aplicación de las cuatro reglas del Pilar Dos sería el siguiente: RSI, RIR/RRE (en caso de mantenerse) y finalmente la RPIG. La RSI tendría prioridad dado que, de gravarse un pago bajo dicha norma, dicho impuesto se consideraría necesariamente para el cálculo de la TE.¹⁷

Además, puede observarse que la RIR precede en su aplicación a la RPIG, dado que eso facilita administrativamente la aplicación del gravamen mínimo global. No obstante, podría cuestionarse tal precedencia en cuanto beneficiaría a las jurisdicciones residencia por sobre aquellas jurisdicciones fuente en términos de la recaudación obtenida.¹⁸

4 Política Tributaria

En términos de política tributaria, la adopción de un impuesto mínimo global podría generar efectos diferentes para las diversas economías. Por un lado, la tasa mínima podría generar un incremento de USD 42-70bn en recaudación global (1,7% – 2,8% del total de la recaudación global por impuesto corporativo).¹⁹ Ello, dada la aparente imposibilidad de reducir la tributación efectiva de tales utilidades mediante estructuraciones.

Por otro lado, su adopción limita las posibilidades de generar un entorno fiscal atractivo para inversión extranjera directa, considerando además que el impuesto corporativo es económicamente controvertido en tanto su incidencia recae no solo en los propietarios, sino también trabajadores y consumidores.²⁰

Los efectos sobre la atracción de inversión extranjera directa han sido advertidos por diversos académicos y profesionales de diferentes orígenes²¹ e incluso por la OCDE. A su vez, diferentes

¹⁵ El cálculo sería de la siguiente forma: pagos intragrupo directos desde un Contribuyente RPIG “X” a una EC de baja tributación “Z” sobre todos los pagos intragrupo directos desde todos los Contribuyentes RPIG del grupo a la EC “Z”.

¹⁶ Cuyo cálculo sería: Gasto intragrupo neto del Contribuyente RPIG sobre la suma del total de gastos intragrupo netos de todos los Contribuyentes RPIG del GEM.

¹⁷ Para un ejemplo concreto de su aplicación, véase: Vikram Chand & Kinga Romanovska, <http://kluwertaxblog.com/2020/11/06/the-pillar-two-mechanism-in-light-of-the-blueprint-a-case-study/>.

¹⁸ Así lo ha manifestado, por ejemplo, la profesora de la Universidad de Leiden, Dra. Irma Mosquera, *Ontwikkelingslanden zijn niet geholpen met minimumtarief winstbelasting*, <https://fd.nl/economie-politiek/1380742/ontwikkelingslanden-zijn-niet-geholpen-met-minimumtarief-winstbelasting>.

¹⁹ OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment (2020)*.

²⁰ Respecto de este punto, el estudio de impacto económico realizado por la OCDE en relación con el Pilar Dos no provee mayores respuestas. *Id.* en sección 4.5.3.

²¹ Joachim Englisch & Johannes Becker, *International Effective Minimum Taxation – the GLOBE proposal*, 11 *World Tax Journal*, sección 2.2.2 (2019); Andrea Riccardi, *Implementing a (Global?) Minimum Corporate Income Tax: An Assessment of the so-called “Pillar Two” From the Perspective of Developing Countries*, 4 *Nordic Journal on Law and Society* 1–38 (2021); Claudio Cipollini, *GLOBE Proposal and Possible Carve-Outs: Is There a Future for Preferential Tax Regimes?*, 12 *World Tax Journal* (2020); y Michael Devereux, François Bares, Sarah Clifford, Judith Freedman, İrem Güçeri, Martin McCarthy, Martin Simmler, and John Vella, *The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal*, Oxford University Centre for Business Taxation Report 8–9 & 18–19 (2020). Véase también Werner Heyvaert, *Global minimum tax: A game changer?*, <http://kluwertaxblog.com/2021/04/23/global-minimum-tax-a-game-changer/>; Maarten de Wilde, *The Made in America Tax Plan: What’s in store for other countries?*, disponible en <http://kluwertaxblog.com/2021/04/26/the-made-in-america-tax-plan-whats-in-store-for-other-countries/> y Michael Devereux, *“Made in America” Tax Reform?*, <https://oxfordtax.sbs.ox.ac.uk/article/made-in-america>. Para una discusión general sobre los costos derivados de la cooperación multilateral, véase Tsilly

jurisdicciones ya han manifestado preocupación por mantener incentivos tributarios a la investigación y desarrollo u otras actividades económicas relevantes.²²

5 Conclusiones

En definitiva, la propuesta Pilar Dos de la OCDE es un sistema complejo cuyo objetivo es disminuir en parte la competencia fiscal internacional generada por la movilidad del capital. Dicha propuesta lograría elevar la recaudación fiscal sobre grandes multinacionales, cuestión que resulta atractiva en un contexto de crisis económica como el actual.

Sin embargo, no es del todo claro que este tipo de medidas sean beneficiosas para economías en desarrollo o más pequeñas, tales como Chile, en cuanto limitan su competitividad en un escenario global donde los incentivos tributarios se han convertido en foco de innovación y crecimiento económico.

Dagan, *International Tax Policy: Between Competition and Cooperation* (Cambridge University Press, 2017) y Philipp Genschel & Peter Schwarz, *Tax Competition: A Literature Review*, 9 *Socio-Economic Review* 339–370 (2011).

²² MNE Tax, Doug Connolly, Global minimum tax agreement will require substance-based carve-out, Saint-Amans says, disponible en: <https://mnetax.com/global-minimum-tax-agreement-will-require-substance-based-carve-out-saint-amans-says-43850>. Como se mencionó, países como Irlanda, Hungría y Estonia no firmaron la Declaración.