

PRESENTACIÓN

*Jorge Onrubia**

*Antonio Jesús Sánchez Fuentes***

Este número fue pensado y estructurado en tiempos de prepandemia, entre finales de 2019 y comienzos de 2020. Entonces, ya se percibía con claridad que la fiscalidad internacional se encuentra en una etapa de disrupción, en la que se deben encarar múltiples retos, todos ellos de una gran magnitud y calado. Conscientes de ello, cuando recibimos el encargo, no dudamos que nuestra labor en la coordinación de este número debía ofrecer un listado, lo más completo posible, de los temas que hoy en día conforman las áreas de reforma de la actual arquitectura de la fiscalidad internacional. Y, además, que esa selección de trabajos debería aglutinar tanta evidencia y análisis como fuese posible, de manera que los artículos resultantes tuviesen utilidad en el debate de propuestas abierto, tanto a nivel académico como institucional.

Como en la totalidad de los ámbitos económicos, la pandemia sanitaria a la que nos enfrentamos desde hace meses ha intensificado, aún más si cabe, la necesidad de dar respuesta a los retos de la fiscalidad considerados en este volumen. En este momento, conseguir consensos sobre nuevas y mejores prácticas en muchos de los tópicos fiscales que se analizan en los distintos artículos, resulta esencial para afrontar satisfactoriamente el arduo proceso de recuperación económica y social al que todos los países nos vamos a enfrentar, una vez dejemos atrás la pandemia. En este sentido, cabe decir que la oportunidad de este monográfico se ha reforzado.

Dentro de los múltiples retos que se podrían analizar, tuvimos claro que algunos merecían ser destacados en el propio título del número, tanto por su transversalidad como por la importancia de su impacto sobre el bienestar de la sociedad. De hecho, a nuestro juicio, estaríamos ante tres vectores que van a determinar —de hecho, ya lo están haciendo— la transformación económica del siglo XXI: la globalización, la digitalización y el envejecimiento poblacional. Por supuesto, somos conscientes que el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental constituyen un cuarto reto trascendental, si bien consideramos que su adecuado tratamiento necesitaría un tratamiento monográfico específico.

En primer lugar, no cabe duda que el fenómeno de globalización que hemos vivido intensamente en las últimas décadas ha modificado de forma trascendental, a todos los

* Universidad Complutense de Madrid, ICEI-UCM y FEDEA.

** Universidad Complutense de Madrid, ICEI-UCM.

niveles, las relaciones económicas, sociales e institucionales entre los distintos países. Este hecho ha impulsado el protagonismo de las empresas multinacionales, aumentando su capacidad de actuación en los mercados y su poder de negociación, lo que dificulta de forma importante la aplicación de los impuestos por los gobiernos nacionales. En concreto, aspectos clave como la competencia fiscal entre territorios (pertenezcan o no al mismo país) y la conectividad global actual del comercio internacional han propiciado debates intensos sobre cuáles deben ser las medidas que se deben tomar y el ámbito adecuado para hacerlo.

En segundo lugar, la digitalización de la economía, que además de constituir el núcleo de la transformación tecnológica actual, ha emergido como un factor dinamizador y potenciador de la globalización. De hecho, en lo que llevamos de pandemia, estamos asistiendo a una aceleración vertiginosa de este papel disruptivo, especialmente en lo que concierne a las relaciones laborales —en particular, el teletrabajo— y al comercio *online*. Pero la digitalización tiene elementos propios, específicos, que provocan serios problemas para la aplicación de los impuestos en el ámbito internacional, como se viene observando en los últimos años. Posiblemente, el cambio más relevante de la digitalización en materia fiscal, a nuestro juicio, ha sido la pérdida de protagonismo de la presencia física de las empresas en los territorios a la hora desarrollar sus negocios. Esta realidad supone un cambio crucial para la aplicación de figuras tributarias como el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre la renta personal, cuyas reglas de sujeción tienen una clara vocación territorial.

Tampoco es menor la dificultad a la que se enfrentan los gobiernos para gravar los beneficios derivados de los negocios que giran alrededor de los denominados servicios digitales, en los que la creación de valor deriva, mayoritariamente, de la explotación de intangibles, como la información proveniente de datos suministrados por los propios clientes de las empresas digitales. La falta de adaptación de las figuras impositivas tradicionales a los nuevos modelos de negocio, llamados *de plataforma*, constituyen otro ejemplo de estas limitaciones propiciadas por la digitalización. Sin duda, las propuestas innovadoras en este ámbito son cada vez más perentorias, pues no solo se trata de las cuantiosas pérdidas de recaudación originadas por el incumplimiento de las obligaciones fiscales, sino también de un problema de competencia desleal (*level playing field*), al no aprovecharse todas las empresas de esas debilidades de igual forma.

Finalmente, el tercero de los grandes retos a los que se enfrenta la fiscalidad es la demografía. Hasta hace no demasiado tiempo, la demografía ha sido unas veces minusvalorada y otras, simplemente, considerada en muchos de los análisis vinculados al ámbito fiscal como un escenario que venía dado. Sin embargo, desde hace no mucho tiempo, realidades como el envejecimiento o la baja natalidad empiezan a mostrar su impacto en la obtención de ingresos públicos, sobre todo cuando se tiene en cuenta el horizonte de proyecciones en el medio y largo plazo. En el caso de las economías avanzadas, especialmente las afectadas por el inevitable fenómeno del envejecimiento, las implicaciones demográficas están reduciendo los márgenes fiscales de los gobiernos

en una doble dirección: por un lado, con un mayor gasto público en sanidad, cuidados a mayores y pensiones; y por otro, con caídas de los ingresos tributarios por la alteración de las bases imponibles de renta y consumo, además de un peso creciente de los beneficios fiscales dirigidos a la población de más edad. Se trata de un complejo dilema, sobre el que la crisis sanitaria de la COVID-19 ha introducido tensiones adicionales que complican aún más la búsqueda de soluciones.

En un escenario como el que acabamos de esbozar, parece razonable pensar que las respuestas deben tener un carácter obligadamente multilateral. De hecho, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como la Unión Europea (UE), conscientes de la importancia de estos retos, vienen trabajando desde prácticamente el inicio de la segunda década de este siglo en la búsqueda de nuevos instrumentos de coordinación fiscal internacional. Sin embargo, las experiencias en el Marco Inclusivo BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE, que integra a 137 países, y en el ámbito de la UE, con las propuestas de Directivas sobre fiscalidad de los servicios digitales y sobre la base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades, ponen de manifiesto la gran dificultad para conseguir acuerdos con viabilidad de aplicación multilateral.

Los compromisos recientes de la OCDE, aprobados en la última reunión del G-20 del 21 y 22 de noviembre de 2020 (celebrada telemáticamente bajo la presidencia de Arabia Saudita), posponiendo para mediados de 2021 el acuerdo sobre fiscalidad de los servicios digitales y sobre la imposición mínima de las multinacionales son una buena muestra de estas dificultades. En el ámbito de la Unión Europea, la incertidumbre no es menor, a pesar del compromiso asumido en la reunión de ministros del ECOFIN de septiembre de 2020 de presentar, antes de finalizar este año, el plan de iniciativas contemplado en el paquete *Fair and Simple Taxation*, anunciado el 15 de julio de 2020.

Como hemos adelantado, el propósito de este número de *Información Comercial Española, Revista de Economía* es ofrecer un conjunto de artículos que muestren el estado de la cuestión de los grandes retos a los que se enfrenta la fiscalidad internacional al iniciar la tercera década del siglo XXI, así como las propuestas y líneas de reforma más actuales en cada una de las áreas temáticas seleccionadas. A continuación, reseñamos brevemente los contenidos de cada uno de los artículos incluidos en este número, en el que hemos tenido la suerte de contar con un equipo de destacados autores, a los que precede tanto su conocimiento exhaustivo de los temas tratados, como su prestigio académico y profesional.

Comienza el número con un bloque de tres artículos donde se discuten, de forma global, los desafíos que imponen los fenómenos de la globalización y la digitalización de la economía a la fiscalidad internacional, en dos esferas. La primera hace referencia a las empresas multinacionales, a las que estos cambios les han facilitado muchas oportunidades de seguir estrategias de planificación fiscal agresiva. La segunda, la correspondiente a las iniciativas puestas en marcha por organismos internacionales, como la OCDE o la Unión Europea, dirigidas al desarrollo de un nuevo marco de

coordinación impositiva internacional que permita corregir las carencias del vigente, con el objetivo principal de evitar así los comportamientos fiscales abusivos por parte de esas sociedades.

En el primero de los artículos, titulado «Retos a los que se enfrenta la fiscalidad de las multinacionales: las propuestas de la OCDE», **Julio López Laborda y Jorge Onrubia** analizan el doble reto que ha supuesto la globalización y la digitalización para la arquitectura vigente de la fiscalidad internacional. Tras su análisis, se describen y valoran las reformas de los Pilares 1 y 2 del Marco Inclusivo BEPS de la OCDE, presentando los resultados de algunas investigaciones sobre sus efectos en la recaudación, la inversión y la transferencia de beneficios. El artículo concluye ofreciendo algunas reflexiones sobre el futuro de ambos pilares.

El segundo artículo, escrito por **Juan José Durán Herrera y Prosper Lamothe Fernández**, se titula «La no neutralidad del impuesto de sociedades en el endeudamiento de las empresas multinacionales». En el mismo, los autores exponen los efectos sobre la estructura financiera de las empresas multinacionales de la deducibilidad de los intereses en los impuestos societarios, y su capacidad para incentivar estrategias de planificación fiscal agresiva. Tras su análisis, los autores concluyen que una economía global necesita un sistema de impuestos societarios más sencillo y transparente en su cálculo, y más equitativo, sin grandes divergencias entre países, algo que, a su juicio, solo se puede alcanzar a través de la cooperación internacional, liderada por los organismos internacionales y multilaterales.

El primer bloque se cierra con el artículo de **María del Carmen Rodado Ruiz**, «Estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales en un entorno económico digital». Tras exponer cómo la digitalización ha facilitado la planificación fiscal agresiva de las empresas multinacionales, el artículo aborda los retos a los que se enfrenta la imposición societaria en este terreno, revisando los elementos característicos de este tipo de estrategias. A continuación, su trabajo presenta las medidas adoptadas por la OCDE y la Unión Europea para combatir la planificación fiscal agresiva, analizando algunos instrumentos, como las reglas para sociedades extranjeras controladas (CFC), las normas de subcapitalización y los impuestos sobre los beneficios desviados.

Un segundo bloque incluye tres artículos que abordan desarrollos concretos de la fiscalidad vinculados a la digitalización de la economía, como el tratamiento de la imposición indirecta, la tributación de la emergente economía colaborativa, o las propuestas recientes de imposición sobre las transacciones financieras.

Así, en el cuarto artículo, titulado «La tributación indirecta en España ante la digitalización de la economía», **Darya Budova y David López Pombo** analizan los problemas y retos que la digitalización de la economía y el auge del comercio electrónico plantean para la tributación indirecta. Desde esta perspectiva, los autores abordan las iniciativas de la OCDE y el G-20, las recientes reformas del impuesto sobre el valor añadido a nivel europeo, así como los retos y debates respecto de la tributación de operaciones *online* realizadas por particulares. Sus conclusiones destacan la necesidad

de las reformas consideradas, aunque advierten de nuevos retos para las empresas, incluidas serias obligaciones para las plataformas digitales. Finalmente, tratan la tributación de las operaciones realizadas por particulares, abogando por nuevas soluciones innovadoras, aún por definir.

Tomando el relevo de este último apunte, **Manuel Lucas Durán** nos presenta un quinto artículo, titulado «Fiscalidad de la economía colaborativa». En él se analiza la complejidad de la fiscalidad de un sector que ha eclosionado hace algo más de una década de la mano de internet: las cesiones de bienes y prestaciones de servicios realizadas entre particulares, fuera de un circuito empresarial o profesional, y que afecta a una gran diversidad de campos. El autor destaca cómo la tributación de tales operaciones dista mucho de ser clara a fecha de hoy, en tanto que para su tratamiento se usan normas aprobadas para otras realidades distintas. Su trabajo concluye recomendando la aprobación de una legislación específica que explicita las consecuencias fiscales de las citadas operaciones o, cuanto menos, no introduzca obstáculos al desarrollo de este tipo de actividades.

Para concluir este segundo bloque, **Carlos Contreras Gómez**, en su artículo «Imposición sobre las transacciones financieras en un mundo globalizado», ofrece una panorámica de la evolución de los impuestos sobre las transacciones financieras, en el seno de la Unión Europea, exponiendo argumentos de defensa y de crítica sobre su establecimiento. Tras reseñar la propuesta de un impuesto europeo general y coordinado, se revisan algunas experiencias nacionales, como los impuestos establecidos en Francia e Italia, y recientemente en España. Para el caso de España se ofrece una valoración sobre los efectos que este gravamen podría tener sobre la liquidez del mercado.

Finalmente, el número incluye cuatro artículos que, mirando al futuro, discuten algunos otros retos importantes que afrontará la fiscalidad, en el ámbito internacional, en los próximos años. En concreto, se abordan los retos de la gestión de los tributos en la era digital, el impacto que la automatización y el envejecimiento tendrán sobre los ingresos fiscales y, por último, la compatibilidad entre los objetivos planteados en el marco de la Unión Europea para la política fiscal y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El primero de los retos, el relativo a la Administración tributaria en la época del *big data*, es analizado por **José María Durán Cabré** y **Alejandro Esteller Moré** en su artículo «Los retos de la Administración tributaria en la era de la digitalización». Como advierten los autores en su trabajo, la digitalización supone al mismo tiempo un reto, por la mayor complejidad de los procesos actuales, y una oportunidad impensable hace algunos años, principalmente, por el ingente y potente volumen de información disponible para la gestión de los sistemas fiscales, tanto a nivel nacional como internacional. El artículo revisa estudios y experiencias novedosas que pueden marcar el camino a seguir por la Administración tributaria en el futuro próximo. Entre otras iniciativas, se subraya la importancia de la cooperación internacional y el papel de las Administraciones tributarias como garantes de unos sistemas fiscales que reflejen las prioridades sociales que democráticamente los ciudadanos elijan.

El envejecimiento constituye también uno de los factores estructurales que condicionará, de forma irremediable, la evolución futura de los principales indicadores económicos, incluidos aquellos relativos a las políticas fiscales. En esta línea, en el artículo «Los retos de la fiscalidad ante el envejecimiento: evidencia comparada de la UE, EE UU y Japón», escrito por **Fructuoso Borrallo, Susana Párraga-Rodríguez y Javier J. Pérez**, se analiza, para las principales áreas económicas (las más afectadas por este fenómeno) las implicaciones en los ingresos fiscales de tener una proporción creciente de contribuyentes de mayor edad. Los autores observan que, aunque este grupo de la población soporta tipos impositivos efectivos más reducidos que los más jóvenes (por la caída de renta y composición de la cesta de consumo), también se ha visto afectado de forma notable por las reformas fiscales introducidas en las últimas décadas, lo que ha aumentado su contribución relativa a las finanzas públicas.

El siguiente artículo, titulado «Robots e impuestos», ha sido escrito por **Manuel Alejandro Hidalgo Pérez**. En él, primero se analizan las consecuencias del actual proceso de automatización en la distribución de la renta entre factores productivos y entre los propios trabajadores, destacando el debate singular y relevante abierto sobre sus implicaciones en el sostenimiento del estado de bienestar. Partiendo de la idea de que un sistema impositivo debe ajustarse ante cambios en la forma de organizar la producción, este trabajo cuestiona las razones argumentadas para proponer el establecimiento de un impuesto a los robots, figura que, a su juicio, debe considerarse con escepticismo. En su argumentación, el autor sostiene que no está nada claro que la caída en el peso de las rentas de los trabajadores sea consecuencia del aumento de la rentabilidad de los robots y máquinas que sustituyen al trabajo humano. Finalmente, el autor expone las dificultades existentes para poner en práctica este tipo de propuestas.

Por último, **Rocío Plaza Iniesta y Antonio Jesús Sánchez Fuentes** contribuyen al monográfico con el artículo titulado «¿Existen sinergias entre la política fiscal y la Agenda 2030? Un análisis para la Unión Europea con datos macro», en el que analizan la contribución de la fiscalidad de los Estados miembros de la Unión Europea a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el periodo 2005-2017. Para ello, los autores analizan las relaciones existentes entre los indicadores incluidos en los distintos ODS y los principales indicadores macroeconómicos usados, de forma recurrente, en el análisis de las políticas fiscales de los países de la Unión Europea. Los resultados aportan evidencia empírica sobre la existencia de movimientos coincidentes entre ambas esferas para la mayoría de los países de la Unión Europea, a excepción de los Estados miembros del este europeo. Estos resultados, resaltan los autores, ayudan a comprender la contribución que la fiscalidad puede realizar para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En resumen, pensamos que el conjunto de artículos incluidos en este número de *Información Comercial Española, Revista de Economía* permite analizar, de forma rigurosa y sistemática, los principales retos a los que se va a enfrentar la fiscalidad internacional en los años venideros, aportando propuestas constructivas en múltiples líneas

de reforma, todas ellas intensamente debatidas a la fecha de cierre de este volumen monográfico.

Para concluir, solamente nos queda reiterar nuestra invitación a los/as lectores/as a disfrutar de todos y cada uno de los artículos que conforman este número y, como coordinadores, agradecer a los/as autores/as el esfuerzo dedicado a sus colaboraciones, que ha permitido que el proceso editorial, siempre complejo, no se haya visto afectado por la situación excepcional de pandemia que vivimos. Agradecimiento que hacemos extensivo a los responsables de la gestión editorial en la Secretaría de Estado de Comercio.

