

The Made in America Tax Plan y su conexión con la reforma fiscal global BEPS 2.0

US Department of the Treasury (April 2021)

Rocío Reyero
Socia codirectora EY Abogados

José Manuel Calderón
Consejero Académico EY

Introducción

La Casa Blanca hizo público, el 31 de marzo, su "*American Jobs Plan*", a través del cual la Administración Biden pretende poner en marcha un potente plan de desarrollo de todo tipo de infraestructuras (transporte, energéticas, tecnológicas, educativas, I+D+i, etc.) que favorezcan la inversión y la atracción de actividades industriales, de fabricación y exportación (*onshoring*), y creación de empleo en el marco de la economía y territorio americano. Este plan de infraestructuras, dotado con un presupuesto estimado de \$2 trillion, viene acompañado de un segundo plan de gasto social (*Build Back Better*) que se presentará en breve plazo por la Casa Blanca.

La financiación de estos ambiciosos planes de transformación del marco económico y social de EE.UU., en buena medida será a cargo de un incremento de la fiscalidad corporativa (en sentido amplio), tal y como se indica en el propio *American Jobs Plan* y detalla el "*Made in America Tax Plan*", publicado el 7 de abril 2021.

A través de esta alerta tratamos de exponer las líneas maestras de tal plan de reforma fiscal, así como las principales medidas que contempla, particularmente las que afectan al marco de fiscalidad internacional estadounidense.

Igualmente, esta nota pone de relieve la conexión que puede establecerse entre algunas de las medidas del referido plan de reforma fiscal y las propuestas de reforma del sistema fiscal global que están siendo desarrolladas a nivel OCDE/G20-BEPS Inclusive Framework (139 países) en relación con el proyecto BEPS 2.0 (Pilares 1 y 2).

A este respecto, cabe señalar que la reforma fiscal propuesta por el Departamento del Tesoro de EE.UU., sin determinar una reversión estructural de la reforma fiscal Trump de 2017, está definida con vocación de transformar el marco fiscal corporativo no sólo atendiendo a objetivos puramente financieros sino también “regulatorios”. Ciertamente, el impacto final de este ambicioso plan de reforma sobre las empresas establecidas en EE.UU. dependerá de lo que resulte eventualmente aprobado por el Congreso americano, aunque no puede perderse de vista efectos colaterales a nivel internacional considerando las altas necesidades recaudatorias derivadas de la pandemia y el propio proceso global de reforma del sistema de fiscalidad corporativa.

Líneas maestras del “*Made in America Tax Plan 2021*” (MIATP 2021)ⁱ

El Plan fiscal del presidente Biden posee un doble objetivo recaudatorio-regulatorio que entronca de forma clara con los ejes de su política económica, social, energética e internacional. A su vez, este Plan Fiscal-MIATP 2021, como ya hemos adelantado, supone una cierta “reversión” de la reforma fiscal Trump (*Tax Cuts and Jobs Act*, TCJA 2017) y establece una importante conexión con la reforma fiscal global que se está debatiendo en el marco de la cooperación multigubernamental articulada por la OCDE/G20 y el BEPS Inclusive Framework (BEPS 2.0).

En pocas palabras, el plan fiscal Biden pretende “*crear un régimen fiscal corporativo adecuado a su propósito: un motor de crecimiento económico, de cooperación internacional, y una sociedad más justa*” (MIATP, p.17).

Las **líneas maestras y objetivos** que se pretenden alcanzar a través de esta propuesta de reforma vendrían a ser los siguientes:

- ▶ Incrementar de forma notable la capacidad recaudatoria del Impuesto sobre Sociedades a efectos de recabar los recursos suficientes para financiar el ambicioso plan de desarrollo de infraestructuras e inversiones que pretende poner en marcha la Administración Biden.
 - ▶ El objetivo sería aproximarse al ratio del 2% *Corporate Tax Revenues/GDP*, en línea con lo que acontecía con anterioridad a la reforma fiscal Trump aunque todavía lejos de la media OCDE 2019 (3.0%); el ratio en España se sitúa por encima del 2 %, por delante de Alemania e Italia.
- ▶ Contribuir a la articulación de un sistema tributario más justo (*fairer tax system*) a través de una mayor contribución fiscal del capital, reduciendo la tendencia de los últimos años a incrementar sistemáticamente la presión fiscal sobre los salarios de los trabajadores.
- ▶ Introducir medidas que limiten la transferencia de beneficios y los “incentivos” a la deslocalización de inversiones en el extranjero. Es decir, en gran medida uno de los objetivos del proyecto es limitar los “incentivos” que resultan de la legislación actual en relación con la localización de actividades productivas y de fabricación en el extranjero, que desplazan la inversión productiva y los empleos fuera de territorio americano.
- ▶ Contribución a la articulación de medidas que limiten la competencia fiscal a nivel internacional. La idea sería por tanto, empezar a limitar el “*corporate tax race to the bottom*” o tendencia fiscal internacional a la reducción progresiva del tipo de gravamen nominal del impuesto sobre sociedades que viene produciéndose durante las últimas décadas.
- ▶ Establecimiento de medidas que determinen una tributación mínima sobre el beneficio de las grandes empresas, a través de un gravamen sobre el resultado contable (*book profits minimum tax*).

- ▶ Articulación de medidas (incentivos) que contribuyan al desarrollo de una economía más resiliente y competitiva.

Las principales medidas fiscales recogidas en el “*Made in America Tax Plan*”

Los referidos objetivos fiscales y regulatorios se instrumentarían a través de una serie de medidas entre las que se destacan las siguientes:

- ▶ Elevación del tipo de gravamen nominal del IS (federal) del 21% al 28%.
 - ▶ Nótese que algunos senadores demócratas ya han apuntado hacia una elevación de tipos más moderada (25%), más cercana al tipo nominal medio a nivel OCDE.
- ▶ Reforzamiento del “*Global Minimum tax*” (GILTI) para las multinacionales americanas.
 - ▶ Fundamentalmente, se trataría de a) eliminar el denominado QBAI (*qualified business asset investment*; una suerte de retorno del 10% sobre el valor de activos tangibles), b) elevar el tipo mínimo del GILTI al 21%, y c) articular el cómputo del *GILTI* a partir de un modelo *per-country*, que limita el *cross-crediting* o compensación de impuestos altos y bajos exaccionados en las diferentes jurisdicciones donde opera la corporación.
- ▶ Limitación de los incentivos para que las jurisdicciones extranjeras mantengan tipos de gravamen extremadamente bajos, a través de la cooperación global dirigida al establecimiento de una robusta “imposición corporativa mínima” (Pilar 2 BEPS 2.0).
 - ▶ Se contempla eliminar el BEAT (que se considera “*flawed*” por sus agujeros (COGS) y efectos perniciosos sobre determinados sectores, al tiempo que incentiva la fabricación en el extranjero). La idea es incorporar una medida de tributación mínima (*SHIELD, Stopping Harmful Inversions and Ending Low-tax Developments*) de corte similar a las

recogidas en el Pilar 2 (BEPS 2.0) en el sentido de denegar la deducibilidad fiscal del cargo intragrupo cuando el ingreso no esté sujeto a tributación mínima en el extranjero. Tal imposición mínima vendría dada por la fijada a los efectos del GILTI o la acordada a nivel global en el marco del BEPS Inclusive Framework.

- ▶ Establecimiento de un gravamen del 15% sobre resultado contable para grandes empresas que obtengan altos beneficios, pero declaren una baja base imponible.
 - ▶ El gravamen mínimo del 15% se limita a grandes empresas (beneficios netos a nivel contable superiores a 2 mil millones \$), y aplicaría únicamente cuando existiera una diferencia significativa entre el resultado contable y la base imponible del impuesto. Los impuestos pagados por encima del impuesto mínimo generarían un crédito fiscal susceptible de *carry forward*.
- ▶ Reemplazo de incentivos fiscales más configurados (*Foreign derived intangible income, FDII*) por incentivos fiscales para el fomento de la innovación y el I+D.
- ▶ Sustitución de subsidios a fuentes de energía fósiles por incentivos fiscales a la producción de “energía limpia” (*production tax credit & investment tax credit for clean energy generation and storage, and new tax incentive for long-distance transmission lines*).
- ▶ Dotación adecuada de recursos al IRS para la articulación de un “*tax enforcement*” más robusto y horizontal.

Consideraciones finales

En suma, el plan de reforma fiscal presentado por la Administración Biden a través de su MIATP 2021 constituye una pieza angular de un movimiento más amplio que pretende transformar la economía y sociedad americana a partir de unos ejes políticos centrados en la reducción de las desigualdades económicas, el fomento de las “energías limpias”, el desarrollo de infraestructuras críticas para lograr una mayor resiliencia y competitividad de la economía americana, todo ello en términos más alineados con el marco internacional y la cooperación fiscal multilateral que se está articulando desde la OCDE/G20 y el BEPS Inclusive Framework.

El plan fiscal de la Administración Biden en modo alguno supone un “*complete overhaul*” de la reforma fiscal desarrollada por la Administración Trump a través de la *Tax Cuts & Jobs Act* (2017), de suerte que podría afirmarse que se mantienen sus “bloques fundamentales”. No obstante, resulta evidente que las medidas propuestas en el MIATP 2021 “revierten” algunos elementos esenciales de la reforma Trump (particularmente, la reducción del tipo de gravamen federal del IS del 35% al 21%) que situaban al IS americano en una posición competitiva respecto de otros impuestos de países OCDE. Igualmente, el MIATP 2021 pivota sobre una retórica y política fiscal totalmente distinta a la que inspiró y fundamentó la reforma fiscal Trump; en particular, cabe destacar un mayor equilibrio entre los factores de competitividad fiscal y “justicia e integridad del sistema fiscal”, en conexión con otros elementos de la política Biden (reducción de las desigualdades económicas).

Ciertamente, el MIATP 2021 no puede entenderse sino como un punto de partida o propuesta inicial de reforma fiscal que marca la dirección de la misma, de suerte que durante su tramitación en el Congreso de los EE.UU. sin duda experimentará un buen número de cambios y precisiones antes de que eventualmente sea aprobada tal reforma. De hecho, varios senadores americanos miembros del *Senate Finance Committee* han elaborado una propuesta alternativa que difiere en algunos aspectos importantes de la presentada por el Departamento del Tesoroⁱⁱ.

Finalmente, resulta también relevante destacar la conexión que el MIATP 2021 articula entre algunos de los elementos centrales de la reforma fiscal corporativa en EE.UU. y el proyecto OCDE/G20 de reforma fiscal corporativa a escala global (Pillar 2 BEPS 2.0). Esta conexión revela un enfoque mucho más multilateral respecto de la política fiscal internacional de los EE.UU. y, aunque pueda explicarse en cierta medida en términos instrumentales (protección de la competitividad fiscal de las MNEs americanas), puede contribuir de forma importante a la definición de un nuevo consenso fiscal global que favorezca la reforma del sistema fiscal internacional del siglo XXI iniciada con el proyecto OCDE/G20 BEPS.

Ciertamente, el interés de EE.UU. en la articulación de un “impuesto corporativo mínimo global” a través del Pilar 2 de BEPS 2.0, tiene mucho que ver con el objetivo de limitar la competencia fiscal entre Estados a través del IS, pero sobre todo con el establecimiento de un campo de juego más nivelado que sitúe a las multinacionales americanas (sujetas al GILTI) en una posición competitiva menos desfavorable respecto de las grandes empresas con matriz extranjera que no están sujetas a una imposición mínima sobre su “resultado internacional”. Tal efecto de reequilibrio de la posición competitiva de las empresas americanas dependerá en gran medida del nivel de imposición mínima que se “fije” a nivel internacional en el marco del proyecto BEPS 2.0, de suerte que en el momento actual se está manejando un tipo de imposición mínima corporativa en torno al 12.5%-13% (ETR). Otro de los elementos que impactará sobre la competitividad de las empresas que operan desde EE.UU. tendría que ver lógicamente con el tipo nominal al que se fije el IS (federal) americano, con la decisión que se tome sobre el impuesto mínimo sobre resultado contable (que parece muy difícil de implementar en la práctica, considerando los propios precedentes en EE.UU.), así como los incentivos fiscales que se puedan adoptar para favorecer las actividades de I+D+i y de fabricación (y exportación) desde territorio americano ya que todo ello determinará el ETR de los grupos de empresas radicados en EE.UU.

El movimiento de la Administración Biden dirigido a refundar su sistema de fiscalidad corporativa en conexión con el proceso de reforma fiscal global BEPS

2.0 (con el objetivo de limitar la competencia fiscal a través de una imposición corporativa mínima a nivel internacional), no puede cristalizar sin que simultáneamente se llegue a un acuerdo sobre el denominado Pilar 1 de BEPS (adaptación del sistema fiscalidad internacional a la digitalización de la economía). En tal sentido, ha trascendido una propuesta del Departamento del Tesoro a la OCDE proponiendo un acuerdo sobre el Pilar 1 a partir del denominado "*comprehensive scoping*", de manera que la redistribución de una parte del beneficio residual de las grandes empresas ya no se proyectaría sobre determinadas empresas a partir de su modelo de negocio y actividad (altamente digitalizadas y *consumer facing business*) sino considerando un umbral de ingresos consolidados alto (20 mil millones \$) y un umbral de margen de beneficios que no se ha concretado. De esta forma, se superaría el gran escollo derivado de un sistema de "*scoping*" subjetivo (y de *ring fencing* indirecto y arbitrario) que afectaría a un número muy limitado de grandes empresas americanas (en torno a 100) y de otros países. Esta nueva propuesta americana puede allanar el camino hacia un acuerdo global en sede del proyecto BEPS 2.0 e iniciar el camino hacia un nuevo modelo de fiscalidad corporativa a nivel global.

ⁱ Vid también: J.Yellen, A Better Corporate Tax for America, *Wall Street Journal*, April 7, 2021.

ⁱⁱ Senate Finance Committee, *Overhauling International Taxation*, April 2021.

Para cualquier información adicional con respecto a esta alerta, contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Rocío Reyero Folgado

Rocio.ReyeroFolgado@es.ey.com

Puede consultar las últimas [alertas fiscales y legales](#) en nuestro [Centro de Estudios EY](#)

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.

© 2021 Ernst & Young Abogados, S.L.P.
Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

ey.com/es

Twitter: @EY_Spain

LinkedIn: EY

Facebook: EY Spain Careers

Google+: EY España

Flickr: EY Spain