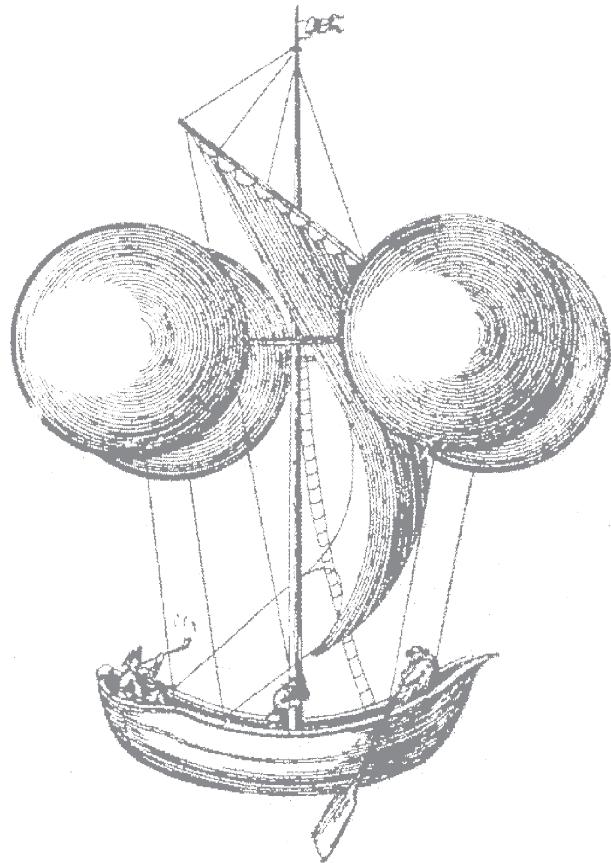


Lanzamiento del libro “Código Penal Uruguayo” por Prof. Dr. Miguel Langon Cuñarro, edición 2019.

El libro, disponible a partir de Mayo, incluye el texto completo del Código Penal, con sus tres libros (Parte General, Parte Especial y Faltas), en un solo tomo, así como todas las leyes penales completentarias vigentes en el Uruguay.

Los Comentarios se han reescrito por el autor, en 2016 y en 2017, en su totalidad, en la medida en que fue necesario, por lo que este trabajo se puede concebir tanto como la más completa exposición del derecho penal objetivo uruguayo, o como un texto de estudio especialmente útil para los estudiantes de derecho de todas las Universidades del Uruguay, así como para jueces, fiscales y, en general, para los abogados en el ejercicio de su profesión. La obra ofrece, tanto a los operadores de la justicia y estudiantes, así como al público en general, un material completo y de rápida consulta sobre el asunto de que trata.



TESINAS DE MASTERS

SANTOS, María José

Reflexiones generales sobre la adopción del estándar internacional
relativo al informe país por país introducido por el plan BEPS

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA ADOPCION DEL ESTANDAR INTERNACIONAL RELATIVO AL INFORME PAÍS POR PAÍS INTRODUCIDO POR EL PLAN BEPS

MARÍA JOSÉ SANTOS*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes históricos: 2.1 Principales hitos en el desarrollo del Plan BEPS y la introducción del Informe País por País, 2.2 La influencia de la Unión Europea y otros *stakeholders* en el Informe País por País, 2.3 La posición de Uruguay en este contexto. 3. La problemática BEPS en materia de precios de transferencia como antesala a las Acciones 8 a 10 y 13. 4. La Acción 13: Documentación de Precios de Transferencia: 4.1 Documentación integral, 4.2 Objetivos de la documentación, 4.3 Contenido de los informes, 4.4 Acceso a la información contenida en dichos informes. 5. Implementación del Informe País por País como estándar mínimo: 5.1 Introducción general, 5.2 Modificaciones introducidas a la legislación doméstica, 5.3 Principios subyacentes en la implementación de este estándar. 6. Reflexiones finales.

1. INTRODUCCION

El denominado Plan BEPS o “*Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*” fue iniciado por los países del G20¹ y la OCDE² en 2013 como respuesta a la crisis financiera que se desató en el año 2008. El 5 de octubre de 2015, la OCDE publicó las medidas adoptadas en dicho plan agrupándolas en 15 acciones concretas, una de las cuales impulsó la adopción del denominado “Informe País por País”.

Este informe deberá ser preparado por los grupos multinacionales de gran dimensión económica y presentado ante la Administración Tributaria en el país de residencia de la sociedad matriz para su intercambio automático con las autoridades competentes de

* Contadora Pública, egresada de la Universidad de la República. Asesora del Director General de Rentas de la DGI en materia de Precios de Transferencia. Miembro del Bureau de *Working Party 6* de la OCDE que regula las directrices internacionales en materia de precios de transferencia. Docente de la Universidad de Montevideo y del Centro de Posgrados de la Universidad de la República en las materias de su especialidad. Las opiniones vertidas en el presente trabajo se realizan a título personal y no representan necesariamente la opinión de las instituciones con las cuales se vincula.

1 El Grupo de los 20 (G-20) es un foro de 19 países más la Unión Europea, donde se reúnen regularmente, desde 1999, jefes de Estado (o Gobierno), gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Está constituido por los siguientes países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, República de Corea, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE nació de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), creada en 1947 con el apoyo de los Estados Unidos y Canadá para coordinar el plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Creado como un socio económico para la OTAN, la OCDE tomó posesión de la OECE en 1961. Tiene como finalidad lograr la coordinación de las principales políticas de los Estados miembros en lo referente a la economía y a los asuntos sociales. Compuesta por 36 miembros, a saber: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Colombia ha sido aceptada como miembro 37^a (actualmente en adhesión).

las demás jurisdicciones fiscales donde opera el grupo, en un marco de transparencia y colaboración mutua entre los Estados.

Dichos grupos aportarán información contable y fiscal básica sobre la distribución territorial de sus ingresos, los resultados devengados y los impuestos generados en cada una de las jurisdicciones fiscales donde operan, detallando además las entidades que lo integran y las actividades que realizan en cada una de éstas. Varios autores hacen referencia a este informe como una “*big picture*” del grupo que mostrará los resultados que obtienen y los impuestos que pagan en cada país.

La información contenida en dicho informe será utilizada por las Administraciones Tributarias para el análisis y evaluación de los riesgos fiscales. Con esta medida, se estima transparentar el 90%³ de los ingresos empresariales mundiales, actualmente concentrados en estos grupos.

La introducción del referido informe es una de las medidas del Plan BEPS que verdaderamente innovan en materia de fiscalidad internacional, no sólo por el contenido del informe en sí sino también por la forma en la que se accederá a éste. Hasta el presente, cada contribuyente se vinculaba directamente con su Administración Tributaria y, en ciertos casos, de ser necesario, dicha Administración Tributaria solicitaba información a las demás administraciones (por ejemplo, para resolver un conflicto de doble tributación internacional, para cotejar información presentada por el contribuyente o para solicitar nueva información en el marco de una auditoría fiscal). Con la implementación del Informe País por País las Administraciones Tributarias compartirán recurrentemente información relevante de los grupos multinacionales con la finalidad de evaluar los riesgos de erosión de la base imponible y el traslado de beneficios hacia otras jurisdicciones y gestionar de mejor manera los recursos que administran.

La presente tesina tiene como objetivo analizar conceptualmente la adopción del estándar internacional relativo al Informe País por País introducido por el Plan BEPS y reflexionar sobre algunas de sus características principales. Con esta finalidad, esta tesina ha sido organizada de la siguiente manera: - En los numerales 2 y 3 se describe cómo surge el Informe País por País a nivel internacional, destacando los principales acontecimientos internacionales que dieron lugar a esta medida y algunas situaciones de elusión fiscal que sirvieron de antecedentes a la adopción de ésta y otras medidas, con la finalidad de entender la génesis de dicho informe y su interrelación con las otras medidas adoptadas en materia de precios de transferencia. - En el numeral 4 se analizan los principales cambios relevantes introducidos por la Acción 13 del Plan BEPS en materia de documentación de precios de transferencia, de manera de entender el contenido del informe en sí y el rol que dicho informe juega en el contexto general de la documentación requerida en esta materia. - En el numeral 5 se describen los principales aspectos que conlleva la adopción del Informe País por País como estándar mínimo internacional. – Finalmente, a partir del análisis realizado en los numerales anteriores y las reflexiones realizadas en cada uno de dichos numerales, en el numeral 6 se presentan las reflexiones finales, de carácter general, sobre los cambios introducidos y su posible impacto en la fiscalidad internacional.

3 Numeral 5.53 de las Directrices de la OCDE.

A partir de estos objetivos, el presente trabajo adopta un enfoque analítico conceptual, no realizándose -por tanto- un análisis técnico-normativo de este nuevo estándar. Cabe precisar que, durante el trabajo, se destacan (en negritas) algunos conceptos relevantes, los cuales serán tenidos en cuenta para las reflexiones posteriores.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

2.1 Principales hitos en el desarrollo del Plan BEPS y la introducción del Informe País por País

Ante las consecuencias negativas de la crisis financiera desatada en 2008 en los países centrales, en el año 2002 los ministros de finanzas de los países del G20 pidieron a la OCDE que identifique los principales problemas por los cuales la recaudación del impuesto a la renta empresarial era menor a la deseada (y elabore un plan de trabajo para combatirlos).⁴ Es decir, identificar dónde y por qué motivo está siendo erosionada la renta de las grandes empresas multinacionales (*"base erosion"*) y hacia dónde estaría migrando dicha renta y por qué (*"profit shifting"*). Surge así el término: *"Base Erosion and Profit Shifting"*, BEPS por su sigla en inglés, que dio nombre al proyecto y posterior plan.

El febrero de 2013 la OCDE publica el informe: *"Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios"*.⁵ En este informe la OCDE describe los estudios realizados y la magnitud del problema identificado, presenta un panorama general de los acontecimientos internacionales que han incidido en la tributación de las empresas y señala que los principios generales de la tributación internacional, que han regulado hasta ahora las actividades internacionales en materia de imposición a la renta, han contribuido al problema identificado. Con el apoyo político del G20, se recomienda la elaboración de un plan de acción a escala mundial que permita resolver los problemas planteados⁶.

El problema de fondo que se observaba en el referido informe es que los marcos normativos existentes habían contribuido -de alguna manera- a la **elusión fiscal** producida. Particularmente, se observaba que la red de tratados vigentes para evitar la doble imposición, principio fundamental de la tributación internacional, así como la existencia de ciertas lagunas en la propia legislación doméstica de los Estados (o la asimetría entre éstas), había contribuido -por la vía de los hechos- a la **doble no imposición fiscal**. Es decir, las empresas internacionales estructuraban sus operaciones de manera tal que no pagaban el impuesto a la renta ni en el país de la fuente ni en el país de la residencia. El sacrificio que tanto el Estado de la Fuente como el Estado de la Residencia hacían, en pos de evitar la doble imposición internacional, terminaba siendo aprovechado por otras jurisdicciones.

A pesar que algunas de estas observaciones ya venían siendo señaladas por OCDE en informes previos, como ser el relativo a Prácticas Fiscales Nocivas⁷ emitido en 1998, en

4 Declaración de los Líderes del G20, junio de 2012, Los Cabos, México.

5 OCDE (2013): *"Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios"*, publicado por OCDE el 12/2/2013. París: <https://doi.org/10.1787/9789264201224-es>.

6 Reunión de Ministros de Finanzas del G20, Moscú, 15-16 de febrero de 2013.

7 OCDE(1998): *"Harmful Tax Competition"*.

aquej entonces no se contaba con el **apoyo político** que ahora se tenía, derivado por la profunda y larga crisis desatada en 2008 de la cual aún costaba recuperarse⁸.

En junio 2013, el primer ministro británico, en su calidad de líder del G8, propone una mayor transparencia fiscal en el seno de las empresas multinacionales: “hacer que las empresas informen a las autoridades fiscales dónde obtienen sus ganancias y dónde pagan sus impuestos. Apoyaremos a los países en desarrollo para que recauden los impuestos que les deben, con acceso a la información impositiva global que necesitan”⁹. Se propone así la elaboración del Informe País por País:

*“La información completa y relevante sobre la posición financiera de las empresas multinacionales ayuda a todas las administraciones tributarias a identificar y evaluar los riesgos fiscales. La información sería de gran utilidad para las autoridades tributarias, incluidas las de los países en desarrollo, si se presentara en un formato estandarizado que se centrara en la información de alto nivel sobre la asignación global de beneficios e impuestos pagados. Hacemos un llamado a la OCDE para que desarrolle una plantilla común para la presentación de informes país a país a las autoridades fiscales por parte de las principales empresas multinacionales, teniendo en cuenta las preocupaciones con respecto a las jurisdicciones que no cooperan. Esto mejorará el flujo de información entre las empresas multinacionales y las autoridades fiscales de los países en los que operan las multinacionales para mejorar la transparencia y mejorar la evaluación de riesgos”.*¹⁰

El julio de 2013 la OCDE da a conocer el *“Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios”*¹¹, conocido como **Plan BEPS**. Dicho Plan describe conceptualmente los principales problemas en materia de imposición a la renta de las operaciones internacionales y presenta una serie de situaciones que se dan en el seno de la fiscalidad internacional que deberían ser subsanadas en el corto y mediano plazo mediante la implementación de 15 acciones concretas, definidas sobre la base de tres principios rectores: (i) procurar la coherencia de las reglas impositivas a nivel internacional, (ii) alinear la tributación a la sustancia económica de las actividades y (iii) mejorar la transparencia internacional. Este Plan fue presentado ese mes a los líderes del G20 para su aprobación¹², quienes apoyaron el Plan y pidieron a todos los países interesados que participen del mismo. Así señalan: *“Los beneficios deben ser gravados allí donde se desarrollan las actividades productivas y donde se crea valor...”* (destacado aquí), reconociendo expresamente los tres pilares del plan: coherencia, sustancia económica y transparencia.

8 Wanyana Oguttu, Annet (2015): “OECD’s Action plan on tax base erosion and profit shifting: Part 1 – What should be Africa’s response?”. Bulletin for International Taxation, 2015 (Volume 69), N° 11. IBFD, Octubre 2015.

9 “G8 leaders’ remarks”, publicado por el gobierno británico el 18/6/2013, UK. www.gov.uk

10 G8 Leaders, 2013, “Lough Erne G8 Leaders’ Communiqué”, párrafo 25.

<https://www.gov.uk/government/publications/2013-lough-erne-g8-leaders-communique>

11 OCDE (2013): “Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting”, publicado por OCDE el 19/7/2013: <https://doi.org/10.1787/9789264202719-en>.

12 Cumbre del G20 celebrada en San Petersburgo, Rusia, el 5 de setiembre de 2013.

Cuadro N° 1: Las Acciones BEPS sobre la base de los objetivos trazados

Coherencia	Sustancia Económica	Transparencia	Otras transversales
Acción 2: Neutralizar los efectos de los instrumentos híbridos	Acción 5: Combatir las prácticas nocivas (sustancia económica). Intercambiar información sobre resoluciones fiscales (transparencia)	Acción 11: Realizar la evaluación y seguimiento del Plan BEPS	Acción 1: Abordar los retos de la economía digital
Acción 3: Reforzar las reglas CFC	Acción 6: Impedir el abuso de convenios fiscales	Acción 12: Exigir a los contribuyentes revelar los mecanismos de planificación fiscal agresiva	Acción 15: Desarrollar un instrumento multilateral que modifique los convenios fiscales bilaterales
Acción 4: Limitar la deducción de resultados financieros	Acción 7: Impedir la elusión artificiosa del EP	Acción 13: Reexaminar la documentación de precios de transferencia	
	Acciones 8 a 10: Asegurar que los resultados de precios de transferencia estén alineados a la creación de valor	Acción 14: Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias	

Fuente: Presentación de OCDE, 1^a Reunión Regional, Montevideo, Uruguay (2016).¹³

Es importante destacar aquí el hecho de que los países del G20 hayan reconocido expresamente que los beneficios deben ser gravados *“donde se desarrollan las actividades productivas”*, reconociendo el principio de la **territorialidad** como criterio de atribución de la potestad tributaria del Estado. Fuente, a partir del cual éste tiene derecho a gravar las rentas generadas en su territorio, aun cuando luego dichas rentas podrían ser gravadas en el Estado de la Residencia adoptándose los mecanismos necesarios para evitar la doble imposición internacional. En definitiva, éstos son los Estados entre los cuales debería repartirse la renta, y no otros.

Ahora bien, cuando se agrega *“y donde se crea valor”* se introduce aquí otro aspecto del análisis (de alguna manera, complementario) que -si bien relacionado- introduce consideraciones diferentes. La noción de creación de valor es un aspecto medular en el análisis de la fiscalidad internacional en lo que tiene que ver con las reglas de precios de transferencia y el criterio de atribución de renta entre los estados, por lo que representa una cuestión “sensible” para éstos, como se explicará en el numeral 3 del presente trabajo.

En noviembre de 2014, los líderes del G20 afirman que el estándar de la OCDE en materia de intercambio de información tributaria internacional será el *“intercambio de información automática”*¹⁴:

13 Primera reunión regional del Marco inclusivo sobre BEPS para América Latina y el Caribe, en Montevideo (Uruguay), 21-23 de septiembre de 2016.

14 En setiembre de 2014 la OCDE dio a conocer siete de las medidas proyectadas: *“2014 Deliverables”*, publicados por OCDE el 16/9/2014. Este es el primer set de informes y recomendaciones para siete de las acciones propuestas en el Plan

*“Damos la bienvenida al progreso significativo del Plan de Acción Contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) del G20 y la OCDE para modernizar las normas impositivas internacionales. Estamos comprometidos a finalizar este trabajo en 2015, incluyendo la transparencia en reglas específicas del contribuyente que constituyan prácticas tributarias nocivas.” (...) “Para prevenir la evasión fiscal transfronteriza, endosamos el Estándar Global de Información para el intercambio automático de información fiscal (AEOI) en una base recíproca. Comenzaremos a intercambiar información automáticamente entre nosotros y con otros países para 2017 o fines de 2018, sujeto a la finalización de los procedimientos legislativos necesarios. Damos la bienvenida a los compromisos de los centros financieros para hacer lo mismo y llamamos a todos a unirse a nosotros. Damos la bienvenida al mayor compromiso de los países en desarrollo en el proyecto BEPS para abordar sus preocupaciones. Trabajaremos con ellos para construir su capacidad de administración tributaria e implementar el intercambio automático de información fiscal. Damos la bienvenida a toda colaboración adicional de nuestras autoridades impositivas en lo relativo a las actividades de cumplimiento transfronterizo”.*¹⁵

Este es un hito importante en la fiscalidad internacional que, como se verá, incidirá en las medidas adoptadas por este Plan, particularmente en la Acción 13 que nos ocupa. La decisión adoptada en noviembre de 2014 implica pasar de un modelo fiscal de intercambio de información internacional “a requerimiento” (es decir, a pedido según las necesidades o circunstancias particulares del caso) a un modelo de intercambio “automático”. Es decir, implica adoptar un mecanismo de acceso a la información mucho más amplio y permanente en el tiempo, la información fiscal fluirá en forma permanente y sistemática entre las Administraciones Tributarias, en un contexto de mayor transparencia y colaboración fiscal internacional.

El 5 de octubre de 2015, la OCDE presenta finalmente el paquete de medidas fiscales concretas que conforman cada una de las 15 Acciones mencionadas, las que deberían ser implementadas en forma coherente y coordinada, en el corto y mediano plazo, en principio por los países que las desarrollaron¹⁶.

Ahora bien para que este Plan pudiera ser implementado de manera exitosa resultaba necesario que todos los países (o al menos, la gran mayoría de ellos) también se comprometieran a adoptar estas medidas de manera coherente, sistemática y coordinada. Es por eso que el G20 insiste en la creación de un marco de trabajo inclusivo, donde todos

BEPS. Dichos documentos fueron sometidos a la consulta pública. La consulta pública es un mecanismo utilizado por la OCDE para dar a conocer en forma previa los borradores de los textos sobre los cuales está trabajando y permitir que otros agentes interesados puedan hacer llegar sus comentarios, a saber: la academia, las sociedades civiles, las empresas multinacionales, y demás profesionales independientes. Dichos documentos fueron presentados al G20 en la reunión celebrada en noviembre 2014, Brisbane, Australia.

15 <https://www.mofa.go.jp/files/000059841.pdf>

16 Las medidas del Plan BEPS fueron desarrolladas por 44 países: todos los países miembros de la OCDE más el resto de los países del G20 (no miembros de OCDE). Dicho paquete fue presentado a los Ministros de Finanzas del G20 en la cumbre del 8 de octubre de 2015 celebrada en Lima, Perú.

los países que deseen ser parte de este proyecto puedan participar en igualdad de condiciones, y a partir del cual pueda alcanzarse un mayor compromiso global sobre la base de la cooperación fiscal internacional. Es así que en febrero de 2016, se aprueba formalmente el funcionamiento del denominado “**Marco Inclusivo**” y el 30 de junio de ese año se realiza su reunión inaugural en Kyoto, Japón. En el correr del año siguiente, unas 100 jurisdicciones ya integraban este grupo de trabajo¹⁷.

Lo ocurrido también es un hito importante en materia de la fiscalidad internacional. Si tenemos en cuenta que en el mundo hay unas 220 jurisdicciones fiscales¹⁸, estamos diciendo que prácticamente la mitad de ellas, en un año, decidieron adoptar una serie de medidas fiscales comunes, en forma conjunta y coordinada. Nunca antes había ocurrido algo similar de esta magnitud.

Sin embargo, como el Plan BEPS está conformado por 15 Acciones de características e implicancias muy diferentes, resultaría muy ambicioso que todos los países se pongan de acuerdo en implementar todas ellas, tal como han sido definidas. Pero, de no hacerlo, peligraría la implementación efectiva de este plan. Para acotar este riesgo, y lograr que finalmente el plan sea eficaz, fue necesario establecer una lista de prioridades y definir qué temas deberían ser implementados preceptivamente por la mayor cantidad de países posibles, en el corto y mediano plazo, y lograr así avanzar conjuntamente para alcanzar los objetivos trazados en dicho plan.

Como consecuencia de ello, cuatro acciones del Plan BEPS fueron definidas como “prioritarias”, debiendo ser implementadas por los países del Marco Inclusivo dentro de los plazos acordados. Estas acciones se denominan “estándares mínimos” y son los siguientes:

- i. Luchar contra las prácticas fiscales nocivas (Acción 5);
- ii. Prevenir el abuso de tratados fiscales para evitar la doble tributación internacional (Acción 6);
- iii. Mejorar la transparencia con la implementación del Informe País por País (Acción 13); y
- iv. Mejorar la eficacia en la resolución de controversias (Acción 14).

Al analizar la elección de los denominados estándares mínimos se observa que las prioridades son: luchar contra los regímenes de baja o nula imposición que se interponen entre el Estado Fuente y el Estado de la Residencia, sin realizar una actividad sustancial, evitando así que las empresas multinacionales localicen renta en los estados interpuestos artificiosamente; fortalecer el vínculo entre el Estado Fuente y el Estado

¹⁷ A setiembre de 2018, el Marco Inclusivo está conformado por 118 jurisdicciones fiscales, entre las cuales se encuentra Uruguay. En el Anexo IV del presente trabajo se presenta el listado de las jurisdicciones miembro.

¹⁸ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) está conformada por 193 Estados miembros. No obstante, existen otras jurisdicciones que estrictamente no califican como tales y no integran dicha organización, motivo por el cual la cifra de jurisdicciones fiscales supera las 200.

de la Residencia, a partir de tratados que prevengan el abuso de los contribuyentes y eviten la “doble no imposición fiscal”; transparentar las estructuras adoptadas por los grupos multinacionales para poder identificar dónde se erosiona la base imponible y hacia dónde migran las rentas fortaleciendo a las Administraciones Tributarias en la gestión administrativa del impuesto; y finalmente fortalecer los procedimientos de acuerdo mutuo entre los Estados, ante la mayor cantidad de controversias que se espera se verifiquen entre éstos como consecuencia natural de la adopción global de estos nuevos estándares internacionales.

Sobre la base de estas definiciones, el Plan de Acción queda organizado de la siguiente manera:

Cuadro N° 2: Las Acciones BEPS y su grado de influencia

Estándares Mínimos	Fortalecimiento de los estándares internacionales	Enfoque común y buenas prácticas	Otras transversales
Acción 5	Acción 7	Acción 2	Acción 1
Acción 6	Acción 8 a 10	Acción 3	Acción 11
Acción 13 (CbC)		Acción 4	Acción 15
Acción 14		Acción 12	

Fuente: Presentación OCDE - Reunión plenaria del Marco Inclusivo, Lima, Perú (2018).

Finalmente, para poder hacer efectiva la implementación de los estándares mínimos dentro de los parámetros definidos y en los plazos acordados, es necesario establecer un proceso riguroso de monitoreo que asegure la adopción de los compromisos asumidos por parte de las jurisdicciones fiscales miembros del Marco Inclusivo. Se instrumenta así un proceso de revisión de pares y monitoreo permanente con la finalidad de asegurar que dichas jurisdicciones lleven a cabo las modificaciones normativas domésticas necesarias para su implementación y establezcan el marco regulatorio necesario para su ejecución (es decir, asegurar que el “estándar” se convierta en “norma” y pueda ser aplicado en cada jurisdicción). Esta revisión de pares comenzó en 2017 y se llevará a cabo gradualmente a lo largo de un periodo de tres años.

2.2 La influencia de la Unión Europea y otros *stakeholders* en el Informe País por País

El Informe País por País no es un invento del Plan BEPS. Los antecedentes de este informe se retrotraen al año 2003 en el seno de la sociedad civil, cuando los directores de *Tax Justice Network*¹⁹ analizaban cómo las normas contables podían contrarrestar las prácticas nocivas utilizadas a través de los precios de transferencia. La idea fue propuesta

¹⁹ Tax Justice Network es una red internacional independiente lanzada en 2003 dedicada a la investigación, el análisis y la promoción en el área de la fiscalidad internacional y de la regulación financiera. En dicha organización se analizan y explican el rol de los impuestos y el impacto nocivo de la evasión y elusión fiscal, entre otros temas. Tax Justice Network participa activamente en las discusiones sobre los temas fiscales propuestos OCDE.

por Murphy en 2003 quien sostenía (y aún sostiene) que debía haber una norma contable que requiriera a las empresas informar sus resultados comerciales por cada jurisdicción en la que operan. En su trabajo publicado en 2016 señala:

*“En esencia, la idea es simple. Todo lo que exige la presentación del Informe País por País es que las empresas multinacionales publiquen una cuenta de pérdidas y ganancias, e información básica del balance y del flujo financiero, para cada jurisdicción en la que operen, como parte de sus estados contables anuales. Aunque la idea es simple, ha sido objeto de gran debate y no poca controversia, desde que la describí por primera vez en 2003”.*²⁰

Lo cierto es que desde entonces esta idea ha evolucionado progresivamente en el seno de la sociedad, habiendo dado pasos importantes en los últimos años. De hecho, el Parlamento de la Unión Europea discute actualmente si el Informe País por País debería ser parte de las normas contables adoptadas por sus miembros y ser objeto de publicación conjuntamente con los estados contables de las empresas multinacionales.

También pueden encontrarse antecedentes relativos a este informe en **algunos sectores de actividad particulares**. Cabe citar la “Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva”²¹, promovida por Reino Unido en 2002 y adoptada por países como EEUU en 2010²². Esta iniciativa no se introduce por una cuestión fiscal sino más bien por el alto riesgo de corrupción que denota este sector de actividad. Así también en el sector financiero, a partir de la Directiva Europea 2013/36/EU, donde desde el año 2014 se exige que las instituciones financieras informen públicamente sus operaciones, los ingresos y el número de empleados, en cada país relevante. Adicionalmente, deben informar los resultados (pérdidas o ganancias) y los impuestos pagados, país por país, información esta última que permanece siendo confidencial.²³

20 Murphy, Richard (2016). Country-by-country Reporting. T. Pogge & Mehta (Eds.), Global Tax Fairness, pag. 96-112, Oxford University Press. ISBN 9780198725343.

21 La Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por su nombre en inglés) es un programa para aumentar la transparencia relativa a los pagos realizados por las empresas privadas que operan en el sector extractivo a los gobiernos (y a entidades ligadas a estos) con la finalidad de aumentar la transparencia en este sector (minería y petróleo). Incluye también la declaración de los ingresos generados por esta actividad en el país. Como surge en <http://eiti.org>, este estándar internacional ha sido adoptado por 51 países a nivel mundial. En los países que se adopta, las empresas deben publicar lo que éstas pagan a los gobiernos, y paralelamente los gobiernos deben publicar lo que reciben, debiendo ser conciliada la información por un agente independiente.

22 Congreso de los EEUU (2010), Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Regulaciones similares se exigen en en la bolsa de valores de Hong Kong para las empresas que cotizan en dicha bolsa.

23 Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26/6/2013 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión. Art. 89 Informe País por País: A partir del 1 de enero de 2015, los Estados miembros exigirán a todas las entidades referidas la publicación anual especificando por Estado miembro y por tercer país en donde estén establecidas, de la siguiente información en base consolidada para el ejercicio de que se trate: (a) denominación, naturaleza y ubicación geográfica de la actividad; (b) volumen de negocio; (c) número de empleados equivalente a tiempo completo; (d) resultado bruto antes de impuestos; (e) impuestos sobre el resultado; (f) subvenciones públicas recibidas. 2) No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros exigirán a las entidades que hagan pública la información contemplada en las letras (a), (b) y (c) del apartado 1, el 1 de julio de 2014 por primera vez. 3) A más tardar el 1 de julio de 2014, todas las entidades de importancia sistémica a escala mundial autorizadas en la Unión, identificadas a nivel internacional, presentarán a la Comisión con carácter confidencial la información a la que se refieren las letras (d), (e) y (f) del apartado 1. (...). 4) La información a la que se refiere el apartado 1 será objeto de auditoría de conformidad con la Directiva 2006/43/CE, y será publicada, si es posible, como anexo de su estado financiero anual o, en su caso, del estado financiero consolidado de la

En el año 2013, el Consejo Europeo solicitó una ampliación del intercambio automático de información a escala mundial y de la Unión, para combatir el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. En enero de 2016 la Unión Europea publica un paquete de medidas anti-elusión fiscal²⁴, siendo el informe país por país una de las principales medidas fiscales relativas a la cooperación administrativa. En mayo de ese año se modifica la Directiva 2011/16/UE²⁵, agregándose el artículo 8 bis bis, que incorpora la obligatoriedad de presentar el Informe País por País a la Administración Tributaria con carácter general para **todos los sectores de actividad**, en línea con la propuesta de la Acción 13 del Plan BEPS.

Sin embargo, la Unión Europea estaría dando un paso más allá del estándar internacional de la Acción 13, pues se pretende que este informe tenga carácter público y se incorpore como una norma obligatoria de carácter contable, en el corto y mediano plazo²⁶. La calificación como norma de naturaleza contable adquiere relevancia política pues afecta la fundamentación y justificación que se haga de dichas normas, así como su futuro desarrollo legislativo. Mientras las disposiciones fiscales requieren unanimidad para su aprobación, las disposiciones contables requieren alcanzar sólo una mayoría por parte de los estados miembros de la Unión Europea. Es decir que la calificación de este estándar como regla de naturaleza **“contable” versus “fiscal”** no es una cuestión trivial a la hora de su implementación efectiva.²⁷

Este aspecto es sumamente importante pues, de aprobarse, presionará sobre las medidas que pueda adoptar la OCDE en el futuro respecto al principio de confidencialidad de la información frente a terceros, adoptado hasta ahora. Evidentemente, hay una retroalimentación mutua entre ambas instituciones, las que convergen hacia la adopción de principios y medidas comunes, dada la influencia de los principales países de la Unión Europea en el propio seno de la OCDE.

Pero no sólo los organismos regulatorios incidieron en la adopción del estándar del Informe País por País, también el sector privado y la sociedad civil jugó un rol importante.

En primer lugar cabe destacar el apoyo de BIAC²⁸ al proyecto BEPS y el deseo de alcanzar una posición consensuada entre el sector privado y el sector público sobre la

entidad de que se trate. 5) En la medida en que futuros actos legislativos de la Unión prevean obligaciones de publicidad más rigurosas que las establecidas en el presente artículo, dejará de aplicarse el presente artículo y se suprimirá este en consecuencia.

24 El «paquete de lucha contra la elusión fiscal» es un conjunto de iniciativas legislativas y no legislativas de la UE destinadas a reforzar la normativa contra la elusión fiscal de las empresas y a lograr que la fiscalidad de las empresas en la UE sea más justa, sencilla y eficaz. Los principales objetivos perseguidos son: prevenir la planificación fiscal abusiva, aumentar la transparencia y crear un entorno más justo para las empresas en la UE. Véase: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/anti-tax-avoidance-package/>

25 Modificación introducida por la Directiva de la Unión Europea 2016/881 de fecha 25/5/2016, modificativa de la Directiva 2011/16/EU que impone el intercambio automático de información fiscal.

26 Proyecto de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, modificativa de la Directiva 2013/34/EU relativa a la apertura de información sobre el impuesto a las rentas.

27 Martínez García, David (2017): *“Hacia un nuevo paradigma de responsabilidad y transparencia contable y fiscal global”*. La información pública país por país como parte de la cultura empresarial. Revista Internacional Transparencia e Integridad, España. Páginas 4 y 5.

28 Business and Industry Advisory Committee, “BIAC” por su sigla en inglés. Comité Consultivo Empresario e Industrial que representa los intereses de las empresas multinacionales y, paralelamente, actúa como órgano asesor y consultor de la OCDE. En su Comité Fiscal están representados los responsables fiscales de multinacionales de, entre otros países, Reino Unido, Holanda, Francia, Alemania, Israel, Japón, Suecia, Suiza y Estados Unidos.

base —según manifiestan- de fomentar el crecimiento económico en el sector privado y la creación de empleo, a través de la inversión y el comercio internacional. Dentro de sus cometidos, BIAC procura garantizar que las necesidades de las empresas multinacionales se vean reflejadas en las políticas de la OCDE. Por la posición que ocupa, tanto por las empresas multinacionales que representa como por su posición dentro de la propia OCDE, este Comité juega un rol importante a la hora de alcanzar los consensos necesarios para implementar las medidas deseadas e incide, como se verá, en la definición de las políticas públicas.

BIAC influyó en muchas de las medidas finalmente adoptadas en el Plan BEPS, particularmente en el Informe País por País. En documentos de 2014, BIAC sostiene que *“las empresas dependen de marcos fiscales estables, transparentes y no distorsionadores, tanto a nivel nacional como internacional”*²⁹. En su carta del 21/2/2014 sobre el borrador de discusión de las guías sobre documentación de precios de transferencia, BIAC apoya la mayor **transparencia hacia (y entre) los gobiernos** en materia de documentación de precios de transferencia, **pero rechaza que el Informe País por País tenga carácter público**. Para este comité, este informe debería tener como único propósito la evaluación de riesgos fiscales de alto nivel debiendo exponerse separadamente de la documentación de precios de transferencia y ser presentado en el país de residencia de la sociedad matriz (pudiendo ser posteriormente intercambiado entre los fiscos mediante los procedimientos de intercambio de información a requerimiento)³⁰. Ante esta propuesta, consciente de que no todos los países podrían intercambiar el referido informe (pues está condicionado a la red de tratados que tenga cada país), sugiere -lo que resulta importante- recurrir a la **Convención Multilateral** *“pues está abierta a todos los países, la cual puede representar una solución efectiva para asegurar que los países en desarrollo puedan unirse”*³¹ (destacado aquí), satisfaciendo así sus preocupaciones en cuanto al acceso de la información por parte de los fiscos y a garantizar la confidencialidad de la misma. Sin embargo, rechaza enfáticamente adoptar el estándar de intercambio de información automático para cualquier información fiscal, debiendo -en su opinión- limitarse únicamente a la información del sector financiero³² (ejemplo, CRS³³).

Como se verá en los numerales 4 y 5 del presente trabajo, la opinión de BIAC incidió en algunas de las posiciones finalmente adoptadas en cuanto a la estandarización del contenido de los informes, el formato, la forma de acceso a dicha información y sobre todo en el **carácter de confidencial** de la información contenida en ellos.

Finalmente, varias organizaciones de la sociedad civil apoyaron la introducción del Informe País por País en materia fiscal -que venían reclamado desde hacía más de diez

29 BIAC: *“The Business Contribution to the OECD Ministerial Council Meeting”*, 6-7 de mayo de 2014, Paris. Biac.org.

30 Cabe precisar que en aquel entonces se discutía si el Informe País por País debía integrar la documentación de precios de transferencia y ser presentado dentro del Informe Maestro, directamente en la jurisdicción local de las entidades integrantes del grupo multinacional. Finalmente, la Acción 13 adoptó una posición diferente, como veremos en el numeral 4 y 5 del presente trabajo.

31 Numeral 21 de la Carta enviada por BIAC a OCDE el 21/2/2014. Biac.org

32 Numeral 22 de la Carta enviada por BIAC a OCDE el 21/2/2014. Biac.org

33 CRS o *“Common Reporting Standard”* es el estándar internacional desarrollado por OCDE en 2014 para el intercambio automático de información financiera en poder de instituciones financieras, para el intercambio de esta información entre las autoridades fiscales.

años-, solicitando además que tenga **carácter público**, por entender que constituye un derecho legítimo de los ciudadanos conocer la contribución (impuestos) que realizan las empresas multinacionales al Estado donde operan (y del cual obtienen los beneficios) y por entender también que es un derecho legítimo de los inversores y otros *stakeholders* al invertir en y operar con dichas empresas³⁴. Esta posición ha quedado de manifiesto en diversos trabajos publicados por, entre otros: *Tax Justice Network*, OXFAM³⁵, Transparency International European Union Office³⁶, *Financial Transparency Coalition*³⁷.

2.3 La posición de Uruguay en este contexto

El contexto descrito en los numerales previos deja en evidencia de que no se trata de meros cambios coyunturales, introducidos en sede de la imposición a la renta de las empresas multinacionales como consecuencia de la crisis financiera. Las decisiones que fueron adoptándose a lo largo de los últimos años (que han sido destacadas en negritas) reflejan una **verdadera transformación en la fiscalidad internacional**, tanto en lo que tiene que ver con el contenido en sí de las nuevas directrices como en la forma de su implementación, las que terminan afectando, directa o indirectamente, a todos los Estados, en mayor o menor medida.

Como fuera descrito en los numerales anteriores, las medidas adoptadas internacionalmente surgen como consecuencia de un proceso de diálogo y consenso entre los Estados miembros de la OCDE (y más recientemente, entre los Estados del Marco Inclusivo), siendo influenciadas también por otras organizaciones regulatorias internacionales, el propio sector privado, la sociedad civil, los profesionales independientes y la academia. Dichas medidas inciden necesariamente en las políticas fiscales que adopten las diferentes jurisdicciones fiscales, en el corto y en el mediano plazo.

Uruguay no es ajeno a esta realidad. En junio de 2016 integra el Marco Inclusivo, comprometiéndose a adoptar los cuatro estándares mínimos mencionados en el numeral 2.1 del presente trabajo, siendo una de las 118 jurisdicciones que lo integran actualmente.

3. LA PROBLEMÁTICA BEPS EN MATERIA DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA COMO ANTESALA A LAS ACCIONES 8 a 10 y 13

A lo largo de los varios documentos publicados por OCDE se describen diferentes situaciones de erosión de la base imponible y traslado de beneficios vinculadas a cuestiones de precios de transferencia, las que motivaron la adopción de las Acciones 8 a 10 y la Acción 13 del Plan BEPS. En este numeral se presentan algunos ejemplos muy sencillos

³⁴ <http://www.taxresearch.org.uk/blog/2012/05/02/why-you-have-to-support-country-by-country-reporting-now-my-speech-this-morning/>. The CbC Reporting Issue, Volume 9, Numer I. The news letter of the tax justice network.

³⁵ OXFAM (2017): *Making tax vanish, how the practices of consumer goods MNC RB show that the international tax systems is broken*. Oxfam Briefing Paper, julio 2017.

³⁶ Transparency International European Union Office (2016): *Moving Towards better corporate accountability through increased tax transparency: Achieving public country by country Reporting in the European Union*. Policy Paper, pág. 9.

³⁷ *Why public country by country Reporting for large multinationals is a must*, elaborado por varias organizaciones, en noviembre de 2015.

de estas situaciones, con la finalidad de entender a qué nos referimos cuando se hace referencia a la problemática BEPS en esta materia y entender cómo el Informe País por País puede ayudar a transparentar estas situaciones.

La forma de operar y organizarse las empresas multinacionales ha evolucionado en el tiempo. Inicialmente, un modelo tradicional podía ser aquel en el cual el grupo separaba las funciones tradicionales de fabricación y distribución. Físicamente, los bienes se fabrican en un país (generalmente, en aquel donde fuera más rentable producir) y luego se trasladan y distribuyen en el país de consumo. En este caso, la estructura adoptada por el grupo tiene un sentido operativo y económico, más allá de la cuestión fiscal propiamente dicha. En este ejemplo, las entidades que desarrollan estas dos actividades tienen una presencia física –tangible– en el territorio donde operan (ejemplo, fábricas, empleados, depósitos de mercaderías, vehículos).

Con el tiempo, sin embargo, comienzan a observarse otros modelos más sofisticados. Si bien sigue habiendo una entidad en el lugar de fabricación y otra en el lugar de consumo, se interponen además otras entidades vinculadas a las cuales se les atribuye parte de la renta generada por el grupo. Estas nuevas entidades generalmente se ubican en jurisdicciones opacas (no transparentes) donde gozan de baja o nula imposición fiscal. Bajo este esquema, el Grupo Multinacional logra reducir la tributación en los países de producción y consumo, reduciendo así la carga fiscal total del grupo.

En este ejemplo, relativamente sencillo, participan tres entidades vinculadas, localizadas en tres jurisdicciones diferentes: el fabricante, el distribuidor y el intermediario. Suponiendo que las tres entidades realizan verdaderamente las funciones mencionadas (con los activos y riesgos subyacentes que esa actividad implica), la renta se distribuiría entre ellas en función del precio de las operaciones intra-grupo (es decir, del precio de transferencia de los bienes que circulan y los servicios que se prestan, dentro del propio grupo). Es decir que los precios de las transacciones entre las entidades vinculadas determina el nivel de renta que queda localizada en cada jurisdicción fiscal, motivo por el cual debe ser analizado desde el punto de vista fiscal.

Las reglas de precios de transferencia basadas en la adopción del principio de plena competencia (*arm's length principle*) han sido elegidas por los países miembros de la OCDE y ONU para asegurar una base tributaria apropiada en cada jurisdicción y evitar así la doble tributación internacional. Estas reglas cumplen dos grandes funciones en la fiscalidad internacional: por un lado, al incorporarse en los tratados para evitar la doble tributación, establecen un criterio aceptado para atribuir la renta entre los países (la base tributaria); y por otro lado, proveen los criterios técnicos sobre los cuales resolver las controversias que se pueden presentar entre éstos (sobre la base de un procedimiento de entendimiento mutuo entre los países participantes).

Es importante tener presente que el hecho de que una entidad goce de baja o nula imposición fiscal no es un aspecto criticable *per se*. En el ejemplo planteado, el cuestionamiento surge cuando: (i) la entidad utilizada en la intermediación no está acompañada de una actividad genuina que justifique las rentas que le han sido atribuida por su grupo, (ii) de realizar una cierta actividad, ésta no justifica el nivel de renta que le ha sido

atribuido a la entidad, (iii) la jurisdicción donde opera dicha entidad intermediaria, es opaca, no colabora con otras administraciones tributarias (es decir, dicha jurisdicción no aporta la información necesaria para poder entender y evaluar qué tipo de actividades –si es que existen– se realizan en la misma). En virtud de ello, tanto la Administración Tributaria del país de fabricación como la del país de consumo necesitan poder evaluar lo que sucede en la entidad intermediaria.

3.1 En cuanto al primer punto, uno de los aspectos observados en el proyecto BEPS era que la renta atribuida a la entidad intermediaria no era acompañada de una actividad sustantiva (o real). Se observaban estructuras donde dicha atribución era puramente artificial o se justificaba en forma meramente contractual, sin estar acompañados de una actividad real subyacente. Al respecto, las Acciones 8 a 10 del Plan BEPS dan un paso muy importante en el enfoque de las nuevas directrices de precios de transferencia. Dichas acciones reconocen expresamente que debe **delinearse la verdadera transacción** objeto de estudio y que, en dicho proceso de análisis y caracterización de la operación, debe primar la sustancia económica de la misma a su forma³⁸. No obstante, la problemática más sensible se observaba en la migración contractual de riesgos o intangibles, que al movilizarlos contractualmente y migrar hacia territorios de baja o nula imposición, llevaban consigo gran parte de la renta del grupo. La cuestión que se plantea respecto a este tipo de factores (riesgo e intangibles) es determinar cuáles deberían ser los elementos sustantivos que deberían tenerse en cuenta a la hora de reconocerlos fiscalmente como tales, más allá de los elementos formales que determinan su titularidad legal (por ejemplo, los contratos que asignan riesgos entre las partes, los registros de propiedad que reconocen la titularidad legal de un intangible). Dicha problemática fue recogida por el Plan BEPS y las soluciones propuestas se dan a conocer en las Acciones 8 a 10 de dicho plan.

Siguiendo con la línea de pensamiento arriba comentada, cuando la atribución de rentas es puramente artificial, en general, los Estados pueden cuestionar las estructuras adoptadas sobre la base de los principios generales de sustancia económica sobre forma, de fraude a la ley, entre otros, que van más allá de las reglas de precios de transferencia. En definitiva, el hecho de que una determinada estructura sea puramente artificial puede ser contrarrestado por un Estado cuando su marco legal normativo es sólido y recoge estos principios generales. Ahora bien, cuando la atribución de renta se basa en el movimiento contractual de riesgos, de intangibles o de otros activos valiosos fácilmente móviles –que no implican un movimiento físico de bienes–, el análisis es más complejo. Y ello porque debería sostenerse, por ejemplo, que el hecho de que legalmente una determinada entidad sea la titular legal del intangible no es un elemento suficiente *per se* para atribuirle económica la renta generada por éstos. Es en este punto donde los Estados deben evaluar si su marco legal normativo está lo suficientemente consolidado como para poder cuestionar este aspecto de la fiscalidad internacional y, en caso contrario, fortalecerlo. Es decir, poder cuestionar sobre una base normativa la migración legal

³⁸ Si bien este aspecto queda recogido por los principios generales de cada país, como por ejemplo, en el caso de Uruguay por el artículo 6 del Código Tributario, otros países pueden adoptar criterios más formalistas (dando prioridad a las relaciones contractuales de las partes). El hecho que este aspecto haya sido recogido expresamente en las Directrices de la OCDE (2017) constituye un avance positivo de los estándares internacionales en esta materia.

de riesgos e intangibles valiosos, que llevan consigo grandes cantidades de ganancias hacia otros territorios.

Es una cuestión de grados. Es decir, en aquellos casos donde la artificiosidad no es evidente, sino que la situación objeto de análisis conlleva un análisis de valoración más profundo de los hechos y circunstancias subyacentes que hacen a la calificación de la operación, el equilibrio entre la adopción del enfoque formal versus el enfoque sustancial (o económico) puede ser difícil de alcanzar en forma consensuada a nivel internacional. Y es aquí donde podemos observar diferencia de criterios entre los Estados, lo que conllevaría a posibles asimetrías en los criterios adoptados por éstos a la hora de resolver las controversias y, por tanto, a posibilidades de elusión fiscal internacional subsistirían.

Cabe detenerse aquí un instante para reflexionar sobre el aspecto arriba descrito en cuanto al fortalecimiento de los marcos normativos (en un sentido amplio) de los Estados y lo que ello puede significar para los países que integran el Marco Inclusivo, dada las características tan dispares que pueden observarse en cuanto a su grado de desarrollo, de experiencia, de recursos y capacidad para enfrentar la complejidad que esta temática conlleva. Evidentemente, el fortalecimiento sugerido tendrá diferente alcance y su implementación significará un esfuerzo diferente, según la realidad del país de que se trate.

Ahora bien, partiendo de la base que en el ejemplo planteado las tres entidades realizan una actividad sustancial (es decir que verdaderamente fabrican, distribuyen y coordinan la logística de los productos comercializados, en las jurisdicciones en las que operan), la remuneración atribuida a éstas quedará condicionada a la naturaleza de las funciones que realizan, los activos utilizados y los riesgos asumidos, por cada una de ellas. Es decir que cada una de estas entidades contribuirá con un “cierto valor”, por las actividades económicas que verdaderamente desarrollen en cada jurisdicción. Si en el ejemplo planteado las actividades más rentables (es decir, aquellas actividades que crean más valor para el grupo) se localizaran además en los territorios de nula o baja imposición, entonces la renta remanente que se localice en el lugar de producción y consumo sería aún más chica.

3.2 Esta cuestión tiene que ver con el segundo punto planteado y que se ha denominado “**creación de valor**” en el Plan BEPS, y refiere a lo señalado por los líderes del G20 cuando dicen: “*Los beneficios deben ser gravados allí donde se desarrollan las actividades productivas y donde se crea valor*”. Esta afirmación debería llevarnos imperiosamente a la reflexión de qué significa que los beneficios sean gravados donde se crea valor, lo que implícitamente nos conduce a otras interrogantes más profundas sobre ¿qué crea valor en una economía? y ¿cuáles deberían ser los elementos que deberían considerarse a la hora de su reconocimiento y medición?.

La respuesta a estas interrogantes, que -en definitiva- determinan la cuestión de fondo a resolver, no es fácil porque implicaría alcanzar una posición consensuada entre los diferentes Estados sobre los elementos que determinan la creación de valor en un determinado territorio. Aspecto que, como puede observarse, es sumamente importante

pues determinará el nivel de renta que podrá atribuirse a un determinado país y -por lo tanto- afectará la recaudación fiscal del mismo.

Como ha sido señalado, los aspectos técnicos que regulan la noción de creación de valor han sido recogidos en las Acciones 8 a 10, que si bien estrictamente no forman parte de los estándares mínimos, tienen mucha influencia sobre ellos, motivo por el cual debería evaluarse su impacto en el resto de las medidas BEPS que pretendan incorporarse a la legislación doméstica de un Estado. Obsérvese que estas acciones han quedado expuestas (al menos en la forma) como en un segundo plano. No obstante, debe tenerse presente que las Acciones 8 a 10 fueron incorporadas en las Directrices de la OCDE (2017)³⁹ y, como tales, representan los estándares internacionales en materia de precios de transferencia. Y, aun cuando no sean vinculantes para algunos países, terminarán impactando globalmente.

3.3 En cuanto al tercero punto planteado arriba, cuando las normas tributarias dejan que las empresas reduzcan su carga fiscal mediante el traslado de sus ingresos a jurisdicciones de baja o nula imposición no cooperantes, sin controlar ni exigir los recaudos antes explicados, otros contribuyentes -que no tienen esta posibilidad- pasan a soportar una carga tributaria mayor. Es decir, aumenta la presión fiscal de los contribuyentes nacionales que operan domésticamente y no tienen la posibilidad de bajar la carga tributaria mediante estos mecanismos. Incluso, si tuvieran esta posibilidad y decidieran no adoptarlos, quedarían en una situación de desventaja competitiva (por cuanto su tasa efectiva de imposición a la renta sería mayor que la de sus competidores). Se requiere entonces de una norma fiscal que permita **transparentar las estructuras** adoptadas por los grupos multinacionales que operan en diversos territorios, identificando las entidades que lo integran, las actividades que realizan y los resultados e impuestos que pagan en cada jurisdicción.

Es importante tener presente que, desde el punto de vista económico, el grupo opera como una única entidad económica, aunque estrictamente este conformado por un conjunto de entidades localizadas en diferentes jurisdicciones. La información de las entidades integrantes fluye con facilidad dentro del propio grupo. Sin embargo, desde la perspectiva de las Administraciones Tributarias -ubicadas en diferentes jurisdicciones- ello no es así, observándose una fuerte asimetría en el acceso y utilización de la información. En el ejemplo planteado queda de manifiesto la importancia que tiene para las Administraciones Tributarias poder contar con información que les permita entender conceptualmente cómo opera el grupo, evaluar los riesgos inherentes a la estructura adoptada y controlar (y fiscalizar) las operaciones internacionales realizadas por éstos en sus territorios.

En virtud de lo comentado, se observa que para poder realizar un análisis de precios de transferencia debe comprenderse la relación del sujeto local con el resto de las entida-

³⁹ En 10/7/2017 la OCDE publicó la versión actualizada de las “Directrices de la OCDE en materia de precios de transferencia para Empresas Multinacionales y Administraciones Tributarias”, referidas en el presente trabajo como las Directrices de la OCDE (2017). Las recomendaciones efectuadas en las Acciones 8 a 10 y 13 del Plan BEPS fueron incorporadas a dichas directrices, sustituyendo parte de los numerales anteriores o agregando nuevos.

des que integran el grupo multinacional. Técnicamente, no es posible ver al grupo como un conjunto de compartimientos estancos e independientes, que pueden ser analizados fiscalmente en forma aislada en cada jurisdicción. Por el contrario, lo que una entidad realiza en un determinado territorio está necesariamente influenciado y condicionado por lo que el grupo hace en su conjunto.

El ejemplo planteado permite comprender que si bien la adopción del principio de plena competencia y las guías desarrolladas para su aplicación (ahora fortalecidas por las Acciones 8 a 10) dan un marco técnico (normativo) para el análisis de las operaciones intra-grupo, se requiere además fortalecer los aspectos que hacen a la administración de la norma. Ello por la sencilla razón de que no es suficiente el aspecto meramente técnico de la norma, sino que para que dicha norma sea eficaz y eficiente respecto a los objetivos que persigue, debe además poder ser administrada. Como vimos en los ejemplos planteados, el análisis de las operaciones internacionales arriba descritas constituye un desafío para la fiscalidad internacional también en el plano administrativo.

Trabajar eficazmente sobre los desafíos que conllevan las operaciones internacionales en materia de precios de transferencia requiere necesariamente reflexionar sobre la manera en la cual se fiscalizan y controlan estas operaciones, fundamentalmente teniendo en cuenta la complejidad que conllevan, lo intensiva que pueden ser las auditorías en el manejo de recursos y el volumen de recaudación involucrado, que varía según las características del país, su grado de desarrollo y el tamaño de su economía. Evidentemente, las soluciones que cada país adopte van a estar condicionadas necesariamente por estos elementos.

El Informe País por País se introduce como una **herramienta de evaluación de riesgos fiscales** que permitirá a las Administraciones Tributarias analizar ex-ante los riesgos inherentes a la estructura adoptada por los grupos multinacionales que operan en su territorio para a partir de allí seleccionar los casos que deberían ser auditados, contribuyendo de esta manera al uso más eficiente de los recursos que administran.⁴⁰

Es decir que la Acción 13 del Plan BEPS da un paso importante en este sentido, reconociendo expresamente que el Informe País por País es una herramienta importante para las Administraciones Tributarias en el cumplimiento de sus cometidos y es necesaria para poder combatir las conductas BEPS antes mencionadas (que el ejemplo expuesto intentó ilustrar). Este reconocimiento surge luego de un largo camino recorrido a través de diferentes trabajos previos⁴¹ y cuyas recomendaciones finalmente se recogen en las Directrices de la OCDE (2017) como estándar internacional en la materia.

40 ONU (2015): United Nations Conference on Trade and Development: *“Reforming International Investment Governance”*, World Investment Report (2015). Página 204-206. En dicho informe, las Naciones Unidas destaca la importancia del Informe País por País para los países en desarrollo ante las restricciones de recursos que poseen y la posibilidad de hacer un uso más eficiente de éstos.

41 En los últimos años el Foro sobre Administraciones Tributarias (FTA), creado en 2002, ha trabajado sobre dos aspectos definidos como prioritarios: mejorar la administración de los riesgos fiscales y el desarrollo de las relaciones entre la administración y los grandes contribuyentes. En los años recientes ha publicado diversos trabajos, de los cuales cabe citar los siguientes: *“Study into the role of tax intermediaries”* (2008), *“Building transparent tax compliance by banks”* (2009), *“Framework for a voluntary code of conduct for revenue bodies and banks”* (2010), and *“The joint audit reports and joint audit participants guide”* (2010). *“Dealing effectively with the challenges of transfer pricing”* (2011).

4. ACCION 13: DOCUMENTACION DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA

4.1 Documentación integral

La Acción 13 del Plan BEPS introdujo nuevas directrices en materia de documentación de operaciones sujetas al régimen de precios de transferencia. La propuesta del Plan BEPS recogida en dicha Acción fue incorporada al Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017), publicada en julio 2017. El contenido de dicha acción sustituyó el viejo texto del Capítulo V de dichas directrices (redactado en 1995) y agregó cuatro anexos con diferentes modelos de documentos.⁴²

Es importante comprender aquí que la redacción actual del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017) surge como consecuencia de una serie de trabajos previos⁴³, sometidos a un largo proceso de discusión con una fuerte participación de la comunidad de negocios, el sector privado, la sociedad civil, la academia e incluso de las principales firmas de profesionales independientes. Para algunos de los documentos sometidos a la opinión pública la OCDE recibió más de 1.000 páginas de opiniones. Es decir que las modificaciones finalmente introducidas por la Acción 13 al Capítulo V mencionado surgen de un largo proceso de discusión y relativo consenso.⁴⁴

La Acción 13 del Plan BEPS propone adoptar un enfoque estándar y uniforme de documentación por parte de las Administraciones Tributarias, basado en tres niveles de información: i) El Informe País por País, ii) el Informe Maestro y iii) el Informe Local, cada uno de ellos con características y contenido propio.

Si bien, **los tres informes introducidos por la Acción 13 conforman el estándar internacional** en materia de documentación de precios de transferencia, sólo la implementación del Informe País por País forma parte de los estándares mínimos del Marco Inclusivo.

De acuerdo al numeral 5.48 de las Directrices de la OCDE (2017) es esencial que las orientaciones del Capítulo V relativas a la documentación de precios de transferencia sean aplicadas por las distintas jurisdicciones fiscales en forma eficaz y coherente. Con esta finalidad, se exhorta a las jurisdicciones que decidan incorporar estas directrices en su legislación doméstica a que lo hagan con el contenido sugerido en ellas.

42 Anexos de documentación de precios de transferencia: I) Informe Maestro; II) Informe Local; III) Informe País por País; IV) Paquete de Implementación del Informe País por País (con varios documentos modelo).

43 Al respecto, puede consultarse los siguientes documentos: “*White paper on transfer pricing documentation*” (2013), “*Memorandum on transfer pricing documentation and Country by Country Reporting*” (2013); “*OECD Public consultation on transfer pricing matters*” (2013); “*Discussion draft on transfer pricing documentation and CbC reporting (Discussion Draft)*” (2014); “*Comments received on discussion draft on transfer pricing documentation and CbC Reporting (Public Comments)*” (2014); “*Guidance on transfer pricing documentation and Country by Country Reporting*” (2014); “*Action 13: Guidance on the implementation of transfer pricing documentation and Country by Country Reporting*” (2015); “*Action 13: Country by Country reporting implementation package*” (2015) y “*Transfer pricing documentation and Country by Country Reporting (Final Report)*” (2015).

44 Cabe precisar que la redacción final de las Directrices es realizada por el Grupo de Trabajo N° 6 (WP6) del *Committee on Fiscal Affairs (CFA)* de OCDE. Este comité es el órgano encargado de establecer estándares internacionales en materia fiscal. Entre sus funciones, supervisa la creación y el mantenimiento de publicaciones, tales como el Modelo de Convenio Fiscal utilizado como base para los convenios internacionales para evitar la doble imposición, las Directrices de Precios de Transferencia, entre otros.

Cabe precisar, sin embargo, que las referidas directrices no son vinculantes para todos los países, menos aún para los países no miembros de la OCDE (como es el caso de Uruguay), aunque en general se las considere como opiniones doctrinarias de buen recibido.

A los efectos de garantizar que dichas directrices sean recogidas por la mayor cantidad posible de países, las recomendaciones efectuadas para el Informe País por País han sido consideradas como una de las medidas prioritarias del Plan BEPS, que los países que apoyan dicho plan se comprometen a adoptar. Por lo tanto, para aquellas jurisdicciones del Marco Inclusivo que incorporen las recomendaciones del Informe País por País en su legislación doméstica, dichas directrices pasarán a ser disposiciones normativas con fuerza vinculante para sus contribuyentes.

En el caso del Informe Maestro y el Informe Local, en cambio, estas directrices conservan su condición de recomendación, a menos que la jurisdicción las recoja en su legislación doméstica. Respecto a estos dos informes, las jurisdicciones podrán (o no) recoger este estándar. Es decir, no se asume un compromiso determinado a nivel del Marco Inclusivo.

4.2 Objetivos de la documentación

El Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017) comienza por reconocer expresamente la importancia de la documentación de precios de transferencia en la evaluación de riesgos fiscales.

Antes de los cambios introducidos por el Plan BEPS, el viejo Capítulo V subrayaba la necesidad de que el proceso de documentación fuera razonable, tanto desde el punto de vista de los contribuyentes como de las Administraciones Tributarias. Manifestaba el deseo de que hubiera una mayor cooperación entre el contribuyente y la administración, procurando un equilibrio entre la carga que debía soportar el contribuyente derivada del cumplimiento de los deberes formales (documentales) impuestos en cada país y la necesidad de la administración de requerir información suficiente que justifique la aplicación fiable del principio de plena competencia en su jurisdicción. Dicha directriz se presentaba principalmente como una recomendación de la documentación que, como mínimo, debían aportar los contribuyentes, la que garantizaba de alguna manera la aplicación del estándar internacional y -al mismo tiempo- permitía un nivel razonable de pruebas documentales que se presentaran con ese fin.

Si bien en la era BEPS estos viejos argumentos aún resultan aplicables -y de hecho subsisten en la directriz vigente-, los mismos no parecen ser suficientes. Es por ello que en el marco del Plan BEPS esta directriz adopta un enfoque más ambicioso, orientando la documentación no sólo a una cuestión de cumplimiento de deberes formales sino también a un instrumento de evaluación de riesgos fiscales. Así el nuevo Capítulo V de las Directrices, numeral 5.1, comienza diciendo: *“Este capítulo provee las guías a tener en cuenta por las Administraciones Tributarias en el desarrollo de sus normas y procedimientos sobre la documentación que han de aportar los contribuyentes en relación con las investigaciones o evaluaciones de riesgos en materia de precios de transferencia...”* (destacado aquí), produciendo un cambio importante en el enfoque adoptado hasta ahora.

Como fuera señalado en el numeral 1, la OCDE ya venía insistiendo⁴⁵ en la importancia de que las Administraciones Tributarias realizaran un análisis de evaluación de riesgos en forma previa a la selección y fiscalización de los contribuyentes, especialmente en materia de precios de transferencia donde generalmente estas tareas son complejas y requieren el análisis de un gran número de elementos, hechos y pruebas que hacen a la operación objeto de fiscalización.

Estas directrices reconocen entonces que la evaluación efectiva del riesgo fiscal constituye un requisito previo esencial para poder llevar a cabo una inspección bien dirigida y eficiente en términos de recursos, señalando que *“a la hora de articular las normas relativas a la documentación sobre precios de transferencia, debe atribuirse especial relevancia a garantizar que la evaluación del riesgo de precios de transferencia sea eficiente, con un alto nivel de calidad y disponiendo de una información fiable y adecuada”*⁴⁶.

En función de ello, la documentación de precios de transferencia procura alcanzar los siguientes objetivos⁴⁷:

- a. Velar para que los contribuyentes consideren debidamente las normas de precios de transferencia cuando acuerdan los términos y las condiciones de las operaciones con entidades vinculadas y declaran fiscalmente los rendimientos de dichas operaciones. Es decir, procurar que los contribuyentes tengan en cuenta estas normas a la hora de fijar los precios y presentar las declaraciones juradas correspondientes, fomentando -en primer lugar- el cumplimiento voluntario de estas reglas.
- b. Dotar a las administraciones tributarias de la información necesaria para conducir la evaluación de riesgos fiscales en esta materia.
- c. Proveer a las administraciones tributarias de información útil que les permita conducir una inspección fiscal profunda sobre las prácticas de precios de transferencia adoptadas por sus contribuyentes, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser necesario complementar esta documentación inicial con otra información adicional, requerida a medida que se avance en la inspección particular.

Los países del Plan BEPS entienden que estos nuevos requisitos en materia de documentación, junto con la transparencia que fomentan, contribuirán a alcanzar el objetivo de comprender, controlar y combatir las conductas resultantes en BEPS. En este contexto, acuerdan el contenido de estos tres informes sobre la base de alcanzar un equilibrio entre las necesidades de información y el costo de cumplimiento para las empresas multinacionales, en el marco de los tres objetivos señalados, pero además contribuir a que las Administraciones Tributarias puedan determinar si las empresas han incurrido en prácticas nocivas de precios de transferencia u otras que tengan por objeto trasla-

⁴⁵ El 30/4/2013 la OCDE publica el borrador del *“Manual sobre evaluación de riesgos en materia de precios de transferencia”*, sometiendo dicho documento a consideración de las partes interesadas. El 23/9/2013, se publican en la página web de OCDE los comentarios recibidos de la comunidad de negocios, los profesionales independientes y la sociedad civil. Véase el documento y los comentarios referidos en: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/public-comments-handbook-transfer-pricing-risk-assessment.htm>.

⁴⁶ Numeral 5.12 de las Directrices de la OCDE.

⁴⁷ Recogidos en el capítulo B, numeral 5.5 de las Directrices de la OCDE (2017).

dar artificialmente cantidades sustanciales de beneficios a países en los que reciben un tratamiento fiscal favorable, como fuera explicado en el caso práctico presentado en el numeral 3 del presente trabajo.

4.3 Contenido de los informes

4.3.1 Contenido del Informe País por País

El Informe País por País se presenta en un formato no tradicional, con un claro enfoque de matriz de evaluación de riesgos. En este caso, de evaluación de riesgos fiscales.

La exigencia de dicho informe recae sobre un elenco limitado de sujetos, aquellos que concentran la mayor parte del comercio internacional y de la recaudación tributaria mundial, denominados por la normativa uruguaya como los “grupos multinacionales de gran dimensión económica”⁴⁸.

En el proceso de discusión de la Acción 13, los países acordaron el umbral por encima del cual los grupos multinacionales serán considerados de gran dimensión económica y, por lo tanto, quedarán sujetos a la obligación de preparar y presentar anualmente el referido informe. Dicho umbral se definió en € 750 millones de ingresos, considerando a tales efectos los ingresos consolidados totales del grupo en su conjunto.

El Informe País por País está compuesto por dos grandes cuadros (dos planillas) donde básicamente se mapea la estructura organizacional del Grupo Multinacional, en cada una de las jurisdicciones fiscales donde tiene presencia fiscal dicho grupo (ya sea a través de una filial o de un establecimiento permanente), aportando una visión general sobre el reparto territorial de los beneficios, impuestos y actividades económicas del grupo a nivel mundial.

En el primer cuadro se presentan los datos financieros y contables del grupo, detallándose los ingresos devengados, los resultados generados y los impuestos pagados, por jurisdicción fiscal. Específicamente, en dicho cuadro, se discriminan los ingresos del Grupo Multinacional según si provienen de operaciones con entidades vinculadas o no, los resultados devengados (pérdidas o ganancias) antes de impuestos, el impuesto a la renta (diferenciándose entre el impuesto efectivamente pagado del devengado contablemente, incluyéndose el impuesto que le haya sido retenido desde el exterior⁴⁹), el capital social, los resultados acumulados no distribuidos, el número de trabajadores y, finalmente, los activos tangibles (a excepción de los activos de tesorería e instrumentos equivalentes).

En el segundo cuadro se listan todas las entidades integrantes del Grupo Multinacional, agrupadas también por jurisdicción fiscal, debiéndose especificar para cada una de ellas sus datos de identificación y las principales actividades económicas realizadas por éstas. Cuando la residencia fiscal de la entidad difiera de su lugar de constitución u organización, deberá especificarse este último lugar.

48 Artículo 46 ter del Título 4 del TO 1996.

49 El Impuesto a la Renta corresponde al impuesto de su jurisdicción fiscal así como el que le haya sido retenido / pagado en el exterior. Por ejemplo, si la compañía A residente en la jurisdicción fiscal A percibe intereses en la jurisdicción fiscal B, la compañía A ha de declarar las retenciones fiscales practicadas en la jurisdicción fiscal B.

Si fuera necesario realizar alguna precisión en cuanto a la información proporcionada en dichos cuadros, el informe prevé un tercer cuadro, donde el Grupo Multinacional podrá agregar toda aquella información o explicaciones adicionales que se consideren necesarias, o que faciliten la comprensión de la información preceptivamente consignada en el informe país por país.

Obsérvese que la información del primer cuadro se encuentra agrupada por jurisdicción fiscal, sin especificar a qué entidad corresponden los resultados contables y fiscales allí expuestos. A partir de esta información podrá conocerse cómo se reparten los resultados y los impuestos asociados entre las jurisdicciones fiscales en las que opera el grupo pero no se podrá evaluar los resultados financieros/contables de una entidad en particular, al menos que sea la única entidad del grupo en ese territorio. Lo mencionado, impediría atribuir una determinada renta a una entidad en particular, garantizando así el “uso apropiado” de la información requerido por este estándar (como se explicará en 5.3.3).

En el segundo cuadro, en cambio, se presenta información cualitativa del grupo relativa al tipo de actividades realizadas en cada jurisdicción, detallándose las entidades que lo integran y las actividades realizadas por cada una de ellas. Ello permitirá entender conceptualmente cómo está estructurado el grupo y el rol que asumen sus entidades en cada jurisdicción.

En el **Anexo I** se presenta el formato y contenido del Informe País por País adoptado por la Acción 13 citada.

4.3.2 Contenido del Informe Maestro

Con frecuencia los documentos y la información requeridos para verificar el cumplimiento del principio de plena competencia, o la fiabilidad del análisis realizado por el contribuyente en una inspección de precios de transferencia, pueden estar en poder de una entidad vinculada del exterior, distinta de la entidad local objeto de inspección. Por lo tanto, es importante que la Administración Tributaria pueda acceder a dicha información directamente, o mediante intercambio de información con otro fisco. Lo mismo ocurre para el contribuyente (o su asesor fiscal), dado que dicha información le sería de utilidad a la hora de preparar su informe local.

Como consecuencia de ello, la Acción 13 propone que cierta información general del Grupo Multinacional, que habitualmente está en poder de la sociedad matriz donde se toman las decisiones corporativas y se centraliza la información fiscal del grupo, sea presentada por los contribuyentes como información complementaria a la documentación local que presentan a su Administración Tributaria. Es decir que la sociedad matriz prepararía cierta información general del grupo, la que hace a los acuerdos globales, las políticas de precios de transferencias adoptadas por el grupo y demás información general, y se la entregaría a sus filiales/establecimientos permanentes para que la presenten al fisco en su país. Surge así lo que se ha denominado “Informe Maestro” y que es muy similar al ya recomendado por el Foro de Precios de Transferencia de la Unión Europea⁵⁰.

⁵⁰ “Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa al Código de Conducta sobre la documentación de precios de transferencia para empresas asociadas en la Unión Europea (DPT UE)”. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las Directivas de la Unión Europea (las cuales deben ser adoptadas por sus Estados miembros en su legislación doméstica, dentro de un determinado plazo), estas resoluciones implican únicamente

El Informe Maestro ofrece una visión general del negocio del Grupo Multinacional, tanto en el plano fiscal, como en el plano económico, legal y financiero. La información que ha de incluirse en el Informe Maestro contiene datos relevantes relativos a la estructura organizativa del Grupo Multinacional; la descripción de sus negocios; sus intangibles; las actividades financieras intra-grupo y las posiciones financieras y fiscales del mismo.

A diferencia del Informe País por País, el Informe Maestro no se restringe a los grupos multinacionales de gran dimensión económica. De acuerdo a las directrices mencionadas, cada jurisdicción fiscal determinará el elenco de sujetos alcanzados y las características que tendrá la presentación del referido informe. No obstante, la directriz reitera la necesidad de que el contenido exigido para el Informe Maestro, en caso de ser requerido por la Administración Tributaria, sea el sugerido por esta Acción. La adopción de un criterio consistente entre los Estados permitiría estandarizar la documentación requerida al grupo en los diferentes territorios donde opera, reduciendo así la carga para el contribuyente en el cumplimiento de sus deberes formales.

Cabe precisar que Uruguay introdujo la obligación de presentar el Informe Maestro en la Ley N° 19.484 de Transparencia Fiscal. En principio, dicha obligación recae sobre todos los contribuyentes sujetos a las disposiciones de precios de transferencia, facultándose a la Dirección General Impositiva (DGI) a requerir la presentación del referido informe. Se espera que el contenido de dicho informe recoja las recomendaciones de la presente directriz, no obstante, a la presente fecha dicho aspecto no ha sido reglamentado aún.

En el **Anexo II** se presenta el contenido del Informe Maestro propuesto por la Acción 13 citada.

4.3.3 Contenido del Informe Local

El Informe Local contiene información más específica, relativa al análisis funcional, industrial y económico de las operaciones realizadas por el contribuyente local con sus entidades vinculadas. En el Informe Local el contribuyente agrega la documentación específica así como cualquier otra información adicional que hace a la operación concreta objeto de estudio, llevada a cabo en ese territorio, en cumplimiento a las normas de precios de transferencia vigentes en dicho país.

Considerando que parte de la información y documentación ya ha sido proporcionada en los otros dos informes previos, en el Informe Local se agregará información complementaria más específica, relativa a la entidad local y a las operaciones objeto de estudio, considerándose también la situación de las entidades vinculadas con las cuales se relaciona el contribuyente.

Dicho informe debería contener información relativa a la organización funcional y descripción de las actividades y estrategias de la entidad local; una descripción de las operaciones realizadas con entidades vinculadas sujetas al régimen de precios de

un compromiso político de implementación que, como tal, no los obliga. Dicha conclusión queda expresamente recogida en el propio texto de la referida resolución. Diario Oficial de la UE. Reunión de fecha 27/6/2006 (2006/C 176/01).

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:42006X0728\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:42006X0728(01))

transferencia, especificando el nombre de la contraparte y los importes involucrados; un análisis funcional y de comparabilidad del contribuyente y de las entidades vinculadas que participan en dichas operaciones; copia de los contratos existentes entre ellas; descripción del análisis económico (que conlleva, entre otros, a la elección del método de análisis, la parte analizada, los comparables seleccionados, la búsqueda realizada y la información financiera utilizada a tales efectos); e información financiera de la entidad local, entre otros datos.

En el caso de Uruguay, el numeral 11 de la Resolución 2084/2009 dispone el contenido mínimo que deberá contener el Estudio de Precios de Transferencia. Obsérvese que dicha disposición es del año 2009, anterior al Plan BEPS. Cuando uno analiza el listado de información a presentar en Uruguay y lo compara con el contenido propuesto por la Acción 13, se observa que la documentación requerida localmente (que ha sido denominada en la normativa uruguaya como “Estudio de Precios de Transferencia”) recoge en general las directrices señaladas.

Como no todas las operaciones realizadas por el contribuyente revisten la misma importancia relativa, generalmente los países establecen umbrales específicos de cumplimiento vinculados al tamaño de la economía del país, por encima de los cuales los sujetos quedan obligados a preparar este informe y presentarlo a la Administración Tributaria (presentación que puede ser anual o a requerimiento).

Cuando se analiza la legislación comparada se observan diferencias en cuanto a la exigibilidad de este informe. En el caso de Uruguay, por ejemplo, este umbral ha sido definido por la Resolución 2084/2009 de la DGI, donde el numeral 10 dispone que los contribuyentes están obligados a presentar información anual cuando verifiquen determinadas condiciones.⁵¹ La norma uruguaya ha optado por el uso de un umbral cuantitativo, asociado al monto de las operaciones comprendidas⁵² en el régimen, a los efectos de la presentación anual de este informe.⁵³ Sin perjuicio de ello, la Administración Tributaria conserva la facultad de requerirlo toda vez que lo entienda pertinente, supere o no el referido umbral.⁵⁴

51 Quedará obligado a presentar el Informe Local cuando verifique alguna de las siguientes condiciones: “a) realicen operaciones comprendidas en el presente régimen por un monto superior a las UI 50.000.000 (cincuenta millones de unidades indexadas) en el período fiscal correspondiente. Exceptúese del presente apartado a las operaciones que realicen los usuarios de zona franca de acuerdo a la Ley N° 15.921 de 17 de diciembre de 1987, siempre que no se encuentren gravadas por el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas. b) hubieran sido notificados por la Dirección General Impositiva”.

52 Obsérvese que la norma refiere a “operaciones comprendidas”, por lo que si se determinara posteriormente de que una operación debió haber sido reconocida (porque, por ejemplo, el contribuyente no registró una operación porque era gratuita, no hubo un movimiento financiero de dinero asociado, pero debió haberlo reflejado porque hubo una prestación de servicios entre las partes), la misma deberá ser tenida en cuenta a los efectos de determinar el monto anual de las operaciones y compararlo con el umbral mencionado.

53 Cuando se trate de usuarios de zona franca (no gravados por IRAE), quedarán exceptuados de la presentación del referido informe, a pesar de haber superado el umbral referido.

54 La DGI podrá notificar al contribuyente y solicitarle la presentación anual del referido informe. Además, es importante tener presente que si bien, por defecto, algunos contribuyentes quedan exceptuados de presentar dicha documentación (cuando el monto de las operaciones se sitúa por debajo del referido umbral) éstos igualmente deben cumplir con las normas sustantivas previstas en el Capítulo VII del Título 4 del T.O. 1996 y su reglamentación. Es decir, deben cumplir con el principio de plena competencia. A estos efectos el numeral 13 de la citada Resolución dispone que cuando los contribuyentes no se encuentren obligados a presentar la información anual a que refiere el numeral 10 citado, “deberán conservar por el período de prescripción de los tributos, los comprobantes y justificativos de los precios de transferencia y de los criterios de comparación utilizados, a los efectos de demostrar y justificar la correcta determinación de dichos precios, los montos de las contraprestaciones o los márgenes de ganancia declarados”.

En el **Anexo III** se presenta el contenido del Informe Local propuesto por la Acción 13 citada.

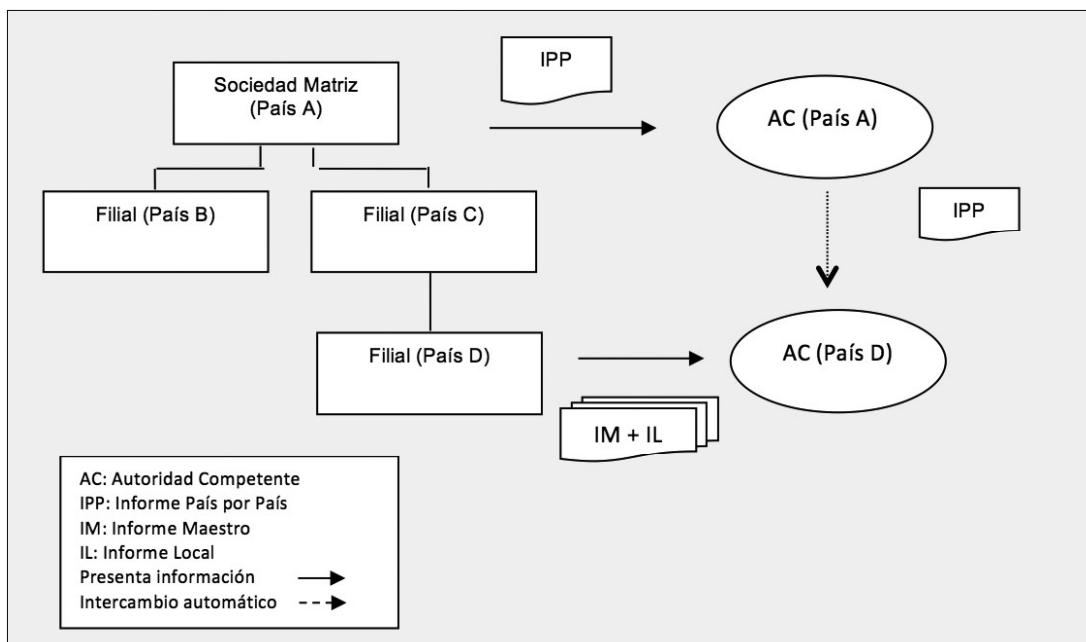
4.4 Acceso a la información contenida en dichos informes

De acuerdo al numeral 5.49 del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017), el Informe Maestro y el Informe Local son presentados directamente por las entidades integrantes del Grupo Multinacional a sus respectivas Administraciones Tributarias. Es decir que cada jurisdicción fiscal recibirá dichos informes directamente de sus propios contribuyentes, de acuerdo a las disposiciones vigentes en cada país. De acuerdo al estándar internacional, las jurisdicciones conservan cierto grado de discrecionalidad en cuanto a la exigibilidad y a las condiciones bajo las cuales serían requeridos dichos informes (por ejemplo, si un determinado informe se presenta anualmente a la Administración Tributaria o únicamente a requerimiento de ésta, si todos o algunos de los contribuyentes deben preparar estos informes, etc.).

En cambio, el Informe País por País adopta un enfoque diferente. En principio, dicho informe se presentaría en una única jurisdicción fiscal (en primera instancia, en la jurisdicción fiscal donde reside la sociedad matriz del Grupo Multinacional) y, desde allí, se intercambiaría automáticamente con otras jurisdicciones (con aquellas jurisdicciones donde operan las otras entidades integrantes del Grupo Multinacional, siempre y cuando se den las condiciones necesarias para su intercambio).

Gráficamente, el flujo de información sería el siguiente:

Gráfico Nº 1: Flujo de información



Considerando el ejemplo arriba expuesto, donde un Grupo Multinacional tiene su sociedad matriz en el País A, la Administración Tributaria del País D recibirá el Informe Maestro y el Informe Local de su contribuyente (la filial del Grupo Multinacional residente en el País D), mientras que el Informe País por País lo recibirá desde el exterior mediante el procedimiento de intercambio automático de información (es decir, de la Autoridad Competente del País A donde reside la sociedad matriz del grupo).

Excepcionalmente, cuando no sea posible acceder al Informe País por País a partir del mecanismo de intercambio automático de información fiscal, el estándar internacional prevé la posibilidad que -bajo ciertas circunstancias- dicho informe pueda ser presentado por otra entidad del grupo, como se explicará en los literales a. y b. del numeral 5.2.1.2 del presente trabajo.

5. IMPLEMENTACION DEL INFORME PAIS POR PAIS COMO ESTANDAR MINIMO

5.1 Introducción general

Como fuera explicado en el numeral 1 del presente trabajo, las jurisdicciones del Marco Inclusivo se comprometieron a adoptar algunas de las medidas introducidas por el Plan BEPS (denominadas estándares mínimos), entre ellas mejorar la transparencia fiscal internacional con la implementación del Informe País por País, de acuerdo a lo descrito por la Acción 13 de dicho plan.

Para lograr la implementación oportuna y eficaz de estos estándares, dichas jurisdicciones quedan sometidas a un proceso de revisión de pares. Particularmente, respecto al estándar relativo al Informe País por País de la Acción 13, en febrero de 2017 la OCDE publicó un documento en el cual describe la metodología de trabajo adoptada para dicha revisión⁵⁵ y los términos de referencia utilizados a tales efectos.⁵⁶

La primer etapa de esta revisión se llevó cabo durante el periodo febrero 2017 – febrero 2018. En esta primera etapa, el análisis se centralizó en la revisión de los marcos normativos (aspectos legislativos y regulatorios en general) relativos a la adopción del referido estándar en la legislación doméstica, así como algunos aspectos generales sobre los instrumentos de intercambio. En esa oportunidad, se analizó la situación de las 95 jurisdicciones que al 31 de diciembre de 2017 eran miembros del Marco Inclusivo. Las conclusiones de esta primera revisión fueron publicadas en abril de 2018. De la revisión efectuada surge que unas 70 jurisdicciones ya han dado los pasos necesarios para la implementación efectiva de este estándar.⁵⁷

⁵⁵ El proceso de revisión de pares es llevado a cabo en forma conjunta por los delegados del Grupo de Trabajo N° 6 y N° 10 de la OCDE.

⁵⁶ BEPS Action 13 on Country by Country Reporting, Peer review documents, approved by the Inclusive Framework on BEPS. OCDE, febrero, 2017.

⁵⁷ En el análisis efectuado se excluyeron unas 16 jurisdicciones por atravesar situaciones especiales, por ejemplo, por haberse incorporado recientemente al Marco Inclusivo, por situaciones climáticas o desastres naturales, restricciones de recursos para poder llevar a cabo las reformas necesarias, etc.

De acuerdo a la Acción 13, este estándar se aplicaría por primera vez para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2016. No obstante, se reconoce que algunas jurisdicciones pueden requerir un tiempo adicional para poder introducir los cambios normativos que ello conlleva, por lo que muchas de ellas lo han introducido recién a partir del ejercicio iniciado en 2017. Según el informe citado, 47 jurisdicciones ya lo han aplicado para el ejercicio correspondiente al año 2016. En el **Anexo IV** se listan las jurisdicciones miembros del Marco Inclusivo, según información disponible a setiembre de 2018, con una breve referencia a los acuerdos adoptados por éstas.

A continuación se analizan las principales características de este estándar y algunas de sus implicancias para las jurisdicciones que lo adopten.

5.2 Modificaciones introducidas a la legislación doméstica

Desde el punto de vista estrictamente normativo, las jurisdicciones adheridas a este estándar deben trabajar a nivel interno incorporando las normas que sean necesarias para que el Informe País por País sea exigible a sus contribuyentes y, paralelamente, celebrar (y posteriormente, ratificar parlamentariamente) los convenios internacionales que permitan hacer efectivo el intercambio deseado.

La incorporación del estándar internacional en la legislación doméstica abarca dos grandes áreas de trabajo, las que pueden graficarse de la siguiente manera:

Cuadro Nº 3 Incorporación del estándar internacional en la legislación doméstica y la posición de Uruguay al respecto

En el plano doméstico	En el plano internacional
Adoptar el estándar en la legislación doméstica, incorporando las leyes y reglamentos necesarios para la exigencia de este informe a los contribuyentes.	Adoptar los instrumentos necesarios que permitan intercambiar esta información en forma automática con la mayor cantidad de países posibles.
Establecer la forma y demás condiciones en las cuales operará este nuevo régimen en la práctica.	Dicho intercambio puede realizarse en el marco de un acuerdo multilateral, de un convenio bilateral para evitar la doble imposición o de un acuerdo para intercambiar información, a opción de las partes. Para hacer efectivo dicho intercambio en forma automática se requiere además de un acuerdo entre las autoridades competentes de dichas jurisdicciones que permita la ejecución de los instrumentos seleccionados.

Uruguay introdujo el Informe País por País en su legislación doméstica a partir de la Ley N° 19.484 de Transparencia Fiscal del 5/1/2017 (cuyas disposiciones se incorporaron en el Capítulo VII del Título 4 del TO 1996, art. 46 ter).

Dicho informe será requerido para los ejercicios fiscales iniciados a partir del 1/1/2017.*

Uruguay optó por adherirse a la “Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal”. Dicha adhesión fue realizada el 1/6/2016, habiendo sido ratificada por el parlamento uruguayo en la Ley N° 19.428 del 29/8/2016. Los instrumentos de ratificación se presentaron el 31/8/2016.**

Uruguay adhiere al “Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el intercambio del Informe País por País” el 30/6/2016, habiendo presentado las notificaciones requeridas el 30/3/2017. Dado que dicho acuerdo se habilita bilateralmente, la vigencia de éstos será diferente según la situación particular de cada uno.

* Se recomienda que el Informe País por País se aplique por primera vez a los ejercicios iniciados a partir del 1/1/2016. No obstante, se reconoce que algunos países pueden necesitar mayor tiempo para poder introducir en su legislación interna los cambios normativos necesarios para su implementación, motivo por el cual algunos países lo exigirán recién para los ejercicios 2017 o 2018.

** El 1/12/2016 se cumplieron los plazos previstos en el artículo 28, apartado 5, para la entrada en vigencia de la Convención respecto de nuestro país. El último renglón de dicho apartado señala: “Con respecto a cualquier Estado que ratifique la Convención conforme fue modificada por el Protocolo de 2010 de conformidad con este párrafo, la Convención entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses posteriores a la fecha de depósito del instrumento de ratificación ante uno de los depositarios”.

5.2.1 La adopción del estándar del Informe País por País en la legislación doméstica

En el Anexo IV del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017) se presentan una serie de documentos modelos para la adopción del estándar del Informe País por País, entre ellos, un modelo de legislación (en adelante, *Modelo Legislativo*), el que podrá ser utilizado como guía por los diferentes países para la redacción de sus normas⁵⁸.

A continuación, se describen las principales características de este modelo y se presentan algunas de las diferencias más importantes respecto al criterio adoptado por la legislación uruguaya.

5.2.1.1 *Elenco de sujetos alcanzados por el Informe País por País*

Como ha sido adelantado, la adopción del estándar internacional relativo al Informe País por País afecta a los grupos multinacionales de gran dimensión económica, entendiéndose por tales aquellos cuyos ingresos consolidados totales, sean iguales o superiores a 750 millones de euros en el ejercicio inmediatamente anterior al ejercicio objeto de reporte⁵⁹. Por lo tanto, quedan excluidos aquellos grupos cuyos ingresos consolidados

58 Dichos documentos son: (1) *Modelo Legislativo*, (2) *Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes para el Intercambio del Informe País por País*, (3) *Anexo al Acuerdo – Cuestionario de confidencialidad y protección de la información*, (4 y 5) *Acuerdo de Autoridades Competentes para el Intercambio de Información en el marco de un Convenio de Doble Tributación y en el marco de un Acuerdo de Intercambio de Información Fiscal*. Además de ello, la OCDE ha publicado una serie de manuales y guías de implementación del Informe País por País, las cuales se encuentran publicadas en www.oecd.com, con la finalidad de facilitar el proceso de implementación del referido estándar (ver bibliografía).

59 Así por ejemplo, un grupo multinacional cuyos ingresos consolidados totales al cierre del ejercicio 31/12/2016 sean

sean inferiores a este monto. El umbral fijado a tales efectos será objeto de revisión en el año 2020⁶⁰.

De recogerse el estándar en la legislación doméstica, deberá definirse quiénes son los contribuyentes alcanzados por esta disposición que, en definitiva, asumirán las obligaciones formales que conlleva y las demás consecuencias fiscales que correspondan. Para ello, cabe realizar una serie de consideraciones previas, las que se comentan a continuación.

En primer lugar, es necesario definir a qué grupos económicos alcanza este nuevo estándar internacional. Si bien, en términos generales, se refiere a “grupos multinacionales”, desde el punto de vista estrictamente técnico es necesario definir este concepto.

Una de las dificultades que se observaban inicialmente cuando se definía el alcance (e impacto de esta medida BEPS) era si debía considerarse la noción de “vinculación” (o de “empresas asociadas”, como se las denomina en las Directrices de la OCDE) a los efectos de definir el elenco de sujetos alcanzados. No obstante, adoptar este criterio conllevaría una serie de dificultades prácticas, pues la noción de vinculación presenta diferencias importantes en la legislación comparada, lo que supondría un elenco variable de sujetos alcanzados, según la jurisdicción de que se trate.

Con el deseo de alcanzar una posición coherente entre las diferentes jurisdicciones y permitir la implementación de este estándar en forma eficaz, se sugieren una serie de definiciones previas, relativas a: grupo, grupo multinacional, entidad integrante del grupo multinacional y entidad controlante final. A continuación se citan las definiciones recogidas en el Modelo Legislativo citado, a saber:

“Un Grupo es un conjunto de empresas vinculadas por relaciones de propiedad o control tal que le sería requerido formular estados financieros consolidados para propósitos de reporte financiero de acuerdo a los principios de contabilidad aplicables o ello le sería requerido si las participaciones en el capital de tales empresas se negociaran en un mercado de valores⁶¹.” (Numeral 1 del Artículo 1 del Modelo Legislativo).

La vinculación queda de manifiesto entonces cuando la entidad se consolida con el resto de las entidades que conforman el grupo y pasa a formar parte de los estados contables consolidados del grupo para propósito del reporte financiero. En definitiva, existe una relación de control o propiedad tal entre las entidades que se debe formular estados contables consolidados, de acuerdo a los principios de contabilidad aplicables.

inferiores a € 750 millones de euros, no deberá presentar el Informe País por País por el ejercicio correspondiente al finalizado el 31/12/2017 (denominado, ejercicio de reporte). La situación de cada grupo puede variar de un ejercicio a otro. Este aspecto seguramente impacte en aquellos grupos cuyo nivel de facturación sea muy similar al umbral fijado por la directriz, pudiendo en algunos años quedar por arriba del umbral definido y en otros por debajo.

60 El estándar establece como regla general que todos los grupos multinacionales quedan alcanzados por esta directriz, sin realizar excepción subjetiva de ninguna índole. Posteriormente, exonerá a aquellos grupos multinacionales con ingresos consolidados inferiores al umbral definido (es decir, menores a € 750 millones anuales).

61 En la versión en inglés de la Acción 13 se hace referencia a un mercado público (“public securities exchange”), tanto respecto a la definición de Grupo como de Entidad Integrante del grupo multinacional.

Sobre esta misma base, la entidad vinculada será aquella que cumpla con tal extremo, como se verá a continuación:

Por Entidad Integrante del Grupo Multinacional “se entenderá (i) una unidad de negocio independiente perteneciente al Grupo Multinacional que esté incluida en los estados financieros consolidados del Grupo Multinacional a efectos de presentación de información financiera, o que estaría incluida si las participaciones en el capital de dicha unidad de negocio del Grupo Multinacional se negociaran en un mercado de valores; (ii) una unidad de negocio excluida de los estados financieros consolidados del Grupo Multinacional únicamente por motivos de tamaño o relevancia; y (iii) un establecimiento permanente de una unidad de negocio independiente del Grupo Multinacional que esté contemplada en los incisos (i) o (ii) anteriores, siempre que esa unidad de negocio formule, para dicho establecimiento permanente, estados financieros separados a efectos de presentación de información financiera, regulatorios, fiscales o de control interno de la gestión”. (Numeral 4 del art. 1 del Modelo Legislativo).

Cuando uno analiza la definición arriba señalada y la compara con los estándares contables de consolidación de información financiera, observa que los literales (ii) y (iii) no se encuentran recogidos en dichos estándares. Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso se trata de un estándar fiscal internacional y, como tal, puede estar contemplando la situación particular de una determinada jurisdicción o de un sector de actividad en particular, donde estas excepciones sí le son aplicables. Recordemos que la posición finalmente adoptada surge como consecuencia de un proceso de discusión entre administraciones tributarias, la comunidad de negocios y la sociedad civil, lo que puede explicar los apartamientos observados.

Obsérvese que el establecimiento permanente califica como “entidad integrante del grupo multinacional” siempre que se formule para dicho establecimiento permanente estados financieros separados, prácticamente por cualquier motivo.

Las entidades integrantes del grupo multinacional objeto de consolidación en los estados contables consolidados deberán estar detalladas en el segundo cuadro del Informe País por País. Incluso, dichas entidades podrán quedar sujetas a la presentación del referido informe, de habilitarse el mecanismo secundario de presentación, como se explicará en el numeral siguiente.

Considerando que se trata de una medida para contrarrestar las operaciones de elusión fiscal internacional adoptada en el plano internacional, quedan fuera de esta disposición aquellos grupos que no operen internacionalmente. La norma proyectada debe circunscribirse a aquellos grupos que tienen presencia en más de una jurisdicción fiscal, y que son -en definitiva- a quienes apunta el Plan BEPS. En virtud de ello, se requiere delimitar el aspecto espacial de este nuevo estándar, motivo por el cual se define a los grupos “multinacionales” de la siguiente manera:

Por Grupo Multinacional se entiende “cualquier grupo que conste de dos o más empresas cuya residencia fiscal se encuentre en jurisdicciones diferentes, o que esté compuesto por una empresa residente a efectos fiscales en una jurisdicción y que tribute en otra jurisdicción por las actividades realizadas a través de un establecimiento permanente” (Numeral 2 del Artículo 1 del Modelo Legislativo)⁶².

Obsérvese que la definición de grupo multinacional comprende a la relación existente entre la casa matriz y el establecimiento permanente, a pesar de que ambos sean residentes fiscales de una misma jurisdicción fiscal. El sentido de dicha inclusión está dado por el hecho de que un establecimiento permanente presupone la existencia de dos jurisdicciones fiscales: el Estado Fuente, donde el establecimiento permanente desarrolla una actividad empresarial y por la cual queda sujeto a imposición en dicho estado, y el Estado de Residencia de la casa matriz, que cede su potestad tributaria al Estado Fuente ante la configuración de dicho establecimiento permanente en dicho territorio. Dado que las operaciones entre la casa matriz y el establecimiento quedan sujetas a imposición en dos estados diferentes, la relación entre ellos puede suponer un riesgo de erosión de las bases imponibles de los estados intervenientes motivo por el cual quedan comprendidos en el elenco de los sujetos alcanzados por este estándar. Adicionalmente, de no incluirse a los establecimientos permanentes en el elenco de entidades sujetas a esta regla, se estaría facilitando una forma de ocultamiento de las operaciones internacionales del grupo en otro territorio. Por este motivo, el establecimiento permanente debe ser reportado en el segundo cuadro del Informe País por País como entidad integrante del grupo multinacional.

5.2.1.2 Presentación del informe

De acuerdo al estándar internacional, el Informe País por País será presentado por la sociedad matriz última del grupo multinacional en su país de residencia, ante su Administración Tributaria.

Por Sociedad Matriz Última se entenderá “una Entidad Integrante de un Grupo Multinacional que cumpla los criterios siguientes: (i) poseer directa o indirectamente una participación suficiente en otra u otras Entidades Integrantes de dicho Grupo Multinacional, de forma que esté obligada a formular estados financieros consolidados con arreglo a los principios de contabilidad generalmente aplicados en la jurisdicción de su residencia fiscal, o estaría obligado a ello si sus participaciones representativas de capital se negociaran en un mercado de valores de la jurisdicción de su residencia fiscal; y (ii) que no exista otra Entidad Integrante del Grupo Multinacional que posea directa o indirectamente la participación que se describe en el apartado (i) precedente en la Entidad Integrante mencionada en primer lugar” (numeral 6 del Artículo 1 del Modelo Legislativo).

⁶² Estrictamente, el Modelo Legislativo incluye en esta definición una referencia expresa a la exclusión de los grupos multinacionales que no satisfagan el nivel de ingresos requeridos, por este motivo, no se recoge la cita textual.

En definitiva, la sociedad matriz última es la “entidad controlante final” que consolida los estados financieros con el resto de las entidades integrantes del grupo. Dicha entidad es la que debería -en principio- presentar el referido informe en el país de su residencia fiscal.

No obstante, puede ocurrir que algunas jurisdicciones fiscales no se adhieran al estándar (por el momento, países tales como Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Cuba, Guatemala, entre otros). En ese caso, dichas jurisdicciones no exigirían la presentación del referido informe a sus contribuyentes y, por consiguiente, las Administraciones Tributarias de las demás jurisdicciones no accederían a la información relativa a los grupos multinacionales originarios de las jurisdicciones no adherentes.

Previendo esta posible consecuencia, el estándar internacional dispuso una serie de salvaguardas en las cuales, cuando se cumplen determinadas condiciones, se habilita la presentación del referido informe por parte de otra entidad integrante del grupo multinacional (diferente de la sociedad matriz última de dicho grupo). A continuación se describen las excepciones mencionadas.

a. **Presentación local (“local filing”)**

Excepcionalmente, una jurisdicción puede requerir la presentación local del Informe País por País a una entidad residente integrante del grupo, que no es la sociedad matriz última de dicho grupo (situación conocida como “*local filing*”).

De adoptarse esta excepción, la misma podrá realizarse únicamente bajo tres circunstancias. De acuerdo al literal (ii), numeral 2 del artículo 2 del Modelo Legislativo, dichas circunstancias son las siguientes:

- a) Cuando la sociedad matriz no está obligada a presentar dicho informe en su jurisdicción de residencia.
- b) Cuando la jurisdicción de residencia fiscal de la sociedad matriz cuenta con un convenio internacional que permite el intercambio de información fiscal en forma automática, pero no tiene un acuerdo elegible entre autoridades competentes que lo habilite a ello⁶³.
- c) Cuando la jurisdicción de residencia fiscal de la sociedad matriz ha cometido una omisión sistemática del intercambio, habiendo sido informado por la Administración Tributaria a la entidad local.

63 En documentos posteriores, se agregó a texto expreso en dicho literal que: “*Esto no incluye circunstancias donde no haya un convenio internacional vigente*”. En otras palabras, ello significa que si no hay acuerdo de autoridades competentes porque -de hecho- no hay un convenio internacional que lo requiera, entonces no se podrá solicitar localmente a la entidad residente que no es la sociedad matriz. Véase: “*Update on Exchange relationships and implementation*”, página web OCDE.

Es decir que se habilita la presentación local bajo ciertas hipótesis específicas. Dichas hipótesis son: cuando el país de la sociedad matriz no exige el Informe País por País; cuando, habiéndolo exigido, no se encuentra habilitado a intercambiarlo pues no cuenta con un acuerdo con la autoridad competente correspondiente, en el marco de un convenio vigente celebrado entre las partes; o cuando, a pesar de todo ello, la otra jurisdicción falla sistemáticamente en el cumplimiento del acuerdo.

Cabe precisar que cuando el grupo tenga más de una entidad en la misma jurisdicción, la presentación local antes mencionada podrá ser realizada por una de ellas en nombre del resto. Ello tiene sentido porque -en definitiva- ninguna de ellas es la sociedad matriz última del grupo (porque de serlo, no se estaría ante una hipótesis de excepción como es la presentación local o "*local filing*").

Sin embargo, no se exigirá la presentación local del Informe País por País cuando éste sea presentado por otra entidad del grupo que sustituye a la sociedad matriz y actúa como su representante (sociedad matriz representante o conocida también como "*surrogate parent filing*" en la versión en inglés de la Acción 13), y dicho informe pueda ser intercambiado automáticamente con la autoridad competente local, como se explicará a continuación.

b. Presentación por una entidad representante ("*surrogate parent entity*")

Si los países no se adhirieran a este estándar -o lo hicieran en forma tardía-, los grupos multinacionales de gran dimensión económica se verían sometidos a la presentación local del informe (dado que se verificaría la hipótesis a) del literal (ii) del numeral 2 del Artículo 2 del Modelo Legislativo), en cada una de las jurisdicciones adheridas donde opera el grupo (siempre que dichas jurisdicciones hayan optado por la presentación local de dicho informe).

Para evitar ello, el estándar internacional previó la posibilidad de que la sociedad matriz última del grupo multinacional pueda designar a otra entidad integrante del grupo para que esta última presente dicho informe en nombre del grupo multinacional al cual pertenece y dicho informe pueda ser intercambiado automáticamente con otras jurisdicciones fiscales. En este caso, la entidad designada sustituiría a la sociedad matriz y operaría como si fuera su representante.

Supóngase el caso, por ejemplo, de un grupo multinacional de gran dimensión económica de origen ecuatoriano (jurisdicción no adherida) o de origen suizo⁶⁴ (jurisdicción adherida cuyo régimen se incorpora para ejercicios iniciados a partir de 2018). Las entidades integrantes de dichos grupos que operen en diferentes jurisdicciones adheridas al estándar pueden quedar sujetas a la presentación local del informe en dichas jurisdicciones, a menos que existiera una solución alternativa que permitiera -de alguna manera- que dicho informe fuera intercambiado automáticamente entre los fiscos.

⁶⁴ Como se verá más adelante, en el caso de Suiza se introdujo un periodo transitorio de presentación voluntaria para los ejercicios 2016 y 2017.

Por ello se crea esta figura de “sociedad matriz representante”, para que -en definitiva- dicho informe pueda ser presentado en una única jurisdicción, sin necesidad de tener que presentarlo en todas aquellas en las cuales operan. Surge así la figura de la “entidad subrogada”, es decir de aquella entidad integrante del grupo que ha sido designada por su matriz para actuar como tal y presentar dicho informe en nombre del grupo. De esta manera, la información fluiría entre los fiscos, sin necesidad de requerirla localmente.

Para que ello sea posible, se requiere que se den determinadas condiciones especiales que garanticen el intercambio automático de dicha información. De acuerdo al numeral 3 del artículo 2 del Modelo Legislativo, el mecanismo de subrogación podrá ser implementado cuando se verifiquen simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) La jurisdicción de residencia fiscal de la sociedad matriz representante exige la presentación del informe país por país;
- b) La jurisdicción de residencia fiscal de la sociedad matriz representante cuenta con un acuerdo elegible de autoridades competentes del cual el país es parte al momento de su presentación;
- c) La jurisdicción de residencia de la sociedad matriz representante no ha notificado una omisión sistemática a la administración tributaria del país (receptor del intercambio);
- d) La jurisdicción de residencia fiscal de la sociedad matriz representante ha sido informada por la entidad integrante residente fiscalmente en dicha jurisdicción de que esta última es la sociedad matriz representante; y
- e) La entidad integrante del grupo multinacional (que no es la sociedad matriz ni su subrogada) ha comunicado a su administración tributaria la identidad y residencia fiscal de la entidad informante, comunicación que deberá realizarse a más tardar el último día del ejercicio fiscal de reporte⁶⁵.

En definitiva, desde la perspectiva de la jurisdicción local, ello significa que la sociedad matriz representante podrá hacer efectivo el intercambio automático del Informe País por País con dicha jurisdicción (motivo por el cual no sería necesario requerirlo localmente). Además, tanto la sociedad matriz representante como la entidad integrante del grupo residente en dicha jurisdicción han notificado dicho extremo, en forma consistente y dentro de los plazos requeridos.

Finalmente, cualquiera sea la modalidad de presentación, el estándar dispone que dicho informe sea presentado a la Administración Tributaria dentro de los 12 meses

⁶⁵ El ejercicio fiscal de reporte corresponde al ejercicio fiscal cuyos resultados financieros y operativos consten en el informe país por país. En definitiva, es el ejercicio que está siendo informado en dicho informe.

siguientes al cierre del ejercicio de reporte del grupo. Ello significa que en aquellas jurisdicciones en las cuales el estándar se introdujo para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2016, cuyo primer cierre del ejercicio de reporte sería 31/12/2016, los primeros informes estarán siendo presentados en el año 2017 (a más tardar, el 31/12/2017).

5.2.1.3 Mecanismos transitorios de presentación voluntaria

Dicho estándar también previó la posibilidad de que los estados introduzcan la presentación voluntaria del Informe País por País, contemplando la situación de aquellas jurisdicciones que se adhirieran al Marco Inclusivo posteriormente o que adopten dicho estándar en forma tardía (por ejemplo, un Estado en el cual el Informe País por País se exija recién a partir del ejercicio 2018, como el caso de Suiza).

Si ello ocurre, los grupos multinacionales de gran dimensión económica cuyas sociedades matrices residan en dicho Estado pueden verse sometidos a la presentación local del Informe País por País en todas aquellas jurisdicciones que lo requieran en los ejercicios previos (por ejemplo, 2016 y 2017). En ese caso, el Estado de la sociedad matriz (por ejemplo, Suiza) puede prever la presentación “voluntaria” del Informe País por País por parte de sus contribuyentes (i.e. de las sociedades matrices últimas residentes en su país) para los ejercicios anteriores al ejercicio de adopción del referido estándar (es decir, para los ejercicios 2016 y 2017, si hubiera sido incorporado en 2018) e intercambiar los informes de los ejercicios previos (es decir, 2016 y 2017) también en forma automática con las demás jurisdicciones adheridas al estándar.

Es decir que se introduce un mecanismo voluntario durante un periodo de transición, periodo durante el cual el grupo multinacional puede acceder al procedimiento general de intercambio automático, si así lo desea, para evitar la presentación local del informe en aquellas jurisdicciones donde opera el grupo y que lo requieren localmente.

Para que ello sea posible, se requiere además que el instrumento de intercambio utilizado a tales efectos permita el intercambio automático de información fiscal relativa a los ejercicios previos y que las demás autoridades competentes estén de acuerdo en adelantar los efectos de los instrumentos que las vinculan.⁶⁶

5.2.1.4 Acceso de la información, una cuestión de principio

Como fuera explicado en el numeral 5.2.1.2, el Informe País por País se presenta en una única jurisdicción fiscal (en primera instancia, en la jurisdicción fiscal donde reside la sociedad matriz última del grupo multinacional) y, desde allí, se intercambia automáticamente con otras jurisdicciones (con aquellas jurisdicciones donde operan las otras entidades integrantes del grupo multinacional, siempre y cuando se den las condiciones necesarias para que dicho informe pueda ser intercambiado).

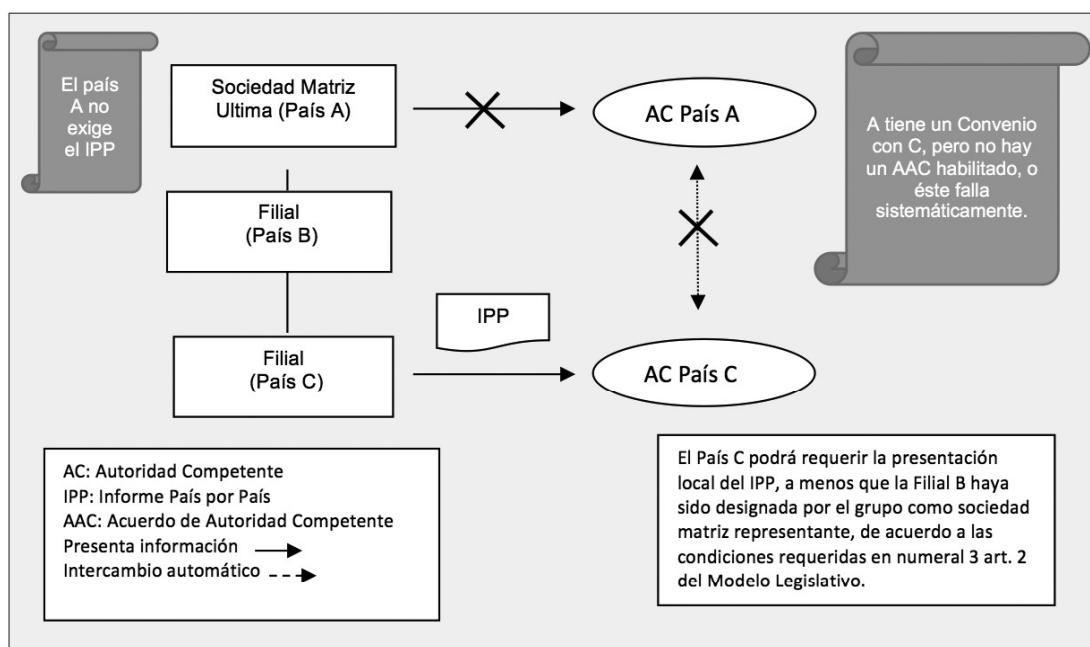
⁶⁶ En el caso de la Convención, por ejemplo, el numeral 6 del artículo 28 de dicha Convención prevé la posibilidad de que los Estados puedan acordar el adelantamiento de sus efectos, lo que —de hacerlo— permitiría intercambiar los informes anteriores a su vigencia (es decir, poder intercambiar los informes correspondientes al 2016 y 2017, si es que estaba vigente recién a partir del ejercicio 2018). En ese caso, ambos Estados deben manifestar su voluntad de adelantar dichos efectos.

Es decir que el mecanismo natural de acceso a la información contenida en el Informe País por País será solicitarlo a la sociedad matriz última residente en la jurisdicción o, en caso de que dicha entidad no resida en esa jurisdicción, acceder a dicho informe vía intercambio automático de información con otras autoridades competentes.

No obstante, pueden existir determinadas situaciones en las cuales no sea posible llevar a cabo dicho intercambio. En ese caso, el estándar subsana alguna de estas situaciones (no todas), permitiendo -bajo determinadas circunstancias- la presentación local del Informe País por País (*local filing*).

Gráficamente, el flujo de información fiscal según dicho estándar sería el siguiente:

Gráfico N° 2: Presentación local del Informe País por País de acuerdo al estándar mínimo



Considerando las pautas establecidas en el estándar propuesto, cabe realizar las siguientes reflexiones:

Considerando que el País C ha implementado el estándar mínimo, cabe preguntarse si dicho país debería renunciar a su derecho legítimo de requerir el Informe País por País a sus contribuyentes, por el mero hecho de que la sociedad matriz del contribuyente resida en una jurisdicción que no ha celebrado un convenio internacional con el País C. Obsérvese que si el País C ha optado por requerir localmente el Informe País por País es esperable (y deseable) que lo solicite a todos sus contribuyentes por igual, poniéndolos en un mismo pie de igualdad. Si el contribuyente integra un grupo multinacional, todos ellos deberían estar sujetos a las mismas reglas fiscales.

Obsérvese, además, que cuando un contribuyente opera únicamente en el mercado local (integre o no un grupo), la información financiera y contable estaría disponible para la Administración Tributaria. Si el contribuyente integra un grupo multinacional debería quedar sometido a las mismas reglas fiscales que los grupos nacionales. De lo contrario, la carga fiscal que soportan unos y otros sería desigual. Todo ello, sin perjuicio de que -de no adoptarse por igual a todos los contribuyente que integren los referidos grupos- se estaría contribuyendo a la creación de las denominadas “lagunas normativas” a las que justamente se les atribuye las conductas BEPS, que se pretenden apaciguar con este Plan.

Adicionalmente, si el País C ha manifestado la voluntad de intercambiar esta información con todas las jurisdicciones que se adhieran al estándar, dejando de manifiesto una clara voluntad de cooperación fiscal internacional, ¿por qué debería renunciar al requerimiento de esta información cuando ha sido el otro Estado quien ha decidido no intercambiar dicho informe con el País C?. De hacerlo, el País C estaría renunciando a su derecho legítimo, en función de la decisión adoptada por el otro Estado.

Parece claro que tanto el elenco de los grupos multinacionales alcanzados por estas reglas, como el contenido y formato del informe a presentar, así como su utilización, deberían ser uniformes y consistentes entre todas las jurisdicciones fiscales participantes. Ahora bien, las preguntas arriba señaladas, parecerían ir más allá de una cuestión de coherencia global.

5.2.1.5 La posición de Uruguay

Como se muestra en el Cuadro N° 3, Uruguay incorporó la presentación del Informe País por País en su legislación doméstica a través de la Ley N° 19.484, que introdujo modificaciones al Capítulo VII del Título 4 del T.O. 1996 relativo a Precios de Transferencia. El primer inciso del artículo 46 ter del título citado dispuso que los sujetos pasivos del IRAE que integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, cuando se configuren los supuestos de vinculación requeridos, quedan sujetos a las disposiciones relativas al Informe País por País. Es decir que dicho informe se introduce con carácter general, no limitándose a las sociedades matrices últimas de los referidos grupos.

Por su parte, el inciso quinto del artículo citado dispone que “*los sujetos comprendidos en el inciso 1º del presente artículo, deberán presentar anualmente el informe país por país en la forma, condiciones y plazos que determine la DGI, excepto cuando el mismo deba ser presentado por una entidad integrante del grupo multinacional obligada a informar ante una administración tributaria de una jurisdicción con la que nuestro país tenga vigente un acuerdo de intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales, y dicho informe puede ser efectivamente intercambiando con la DGI.*”

En los hechos, ello implica que si el Informe País por País puede ser efectivamente intercambiado con la DGI en el marco de los acuerdos pertinentes, entonces no requiere la presentación local del referido informe. De lo contrario, el contribuyente deberá presentar dicho informe en las condiciones y plazos que determine la DGI.

Como puede apreciarse en la redacción dada por dicho artículo, el criterio adoptado por Uruguay es un poco más amplio que el sugerido por el estándar internacional. Y ello porque en la legislación nacional la presentación local del Informe País por País opera en todos los casos, salvo que dicho informe pueda ser efectivamente intercambiado por la DGI con la autoridad competente en el marco del convenio internacional celebrado.

Puede afirmarse que dicha posición es más amplia porque, si se compara con la solución adoptada en el Modelo Legislativo (en los literales a., b., c., del numeral 2 del artículo 2 del citado modelo), la DGI podrá, por ejemplo, requerir el Informe País por País en las siguientes situaciones:

- Cuando a la sociedad matriz última del grupo multinacional le es requerida la presentación del Informe País por País por parte de la administración tributaria en su país de residencia, pero dicha entidad no ha cumplido con esta obligación;
- Cuando la sociedad matriz última del grupo multinacional le es requerida la presentación del Informe País por País por parte de la administración tributaria de su país de residencia, pero no hay un convenio internacional entre Uruguay y dicho país que permita el intercambio automático de esta información;
- Cuando la administración tributaria en el país de residencia de la sociedad matriz última del grupo multinacional ha fallado en el intercambio con Uruguay, pero esta falla responde a un hecho aislado (no es una falla sistemática).

Finalmente, cabe precisar que otros países también han adoptado una legislación doméstica más amplia. Tal es el caso de Canadá, España, Alemania, China, India, Australia, Francia, Islandia, según surge del informe de conclusiones relativo a la primer revisión de pares, correspondiente al periodo febrero 2017 – febrero 2018, publicado por OCDE en abril de 2018⁶⁷.

5.2.2 Los acuerdos multilaterales como instrumentos facilitadores de la implementación mundial del estándar mínimo

Para que el Informe País por País pueda ser intercambiado automáticamente entre las autoridades competentes de cada jurisdicción fiscal en la que opere el grupo multinacional es necesario contar con un convenio internacional que habilite el intercambio automático de información fiscal entre las jurisdicciones y un acuerdo entre las autoridades competentes que permita ejecutar dicho intercambio en forma recurrente.

Dada la cantidad de países involucrados y las múltiples particularidades que pueden presentarse en materia de convenios internacionales para el intercambio de información fiscal, se entendió conveniente utilizar un **instrumento multilateral** común que permitiera acceder rápidamente a una red de intercambio global. Es decir, procurar que un

⁶⁷ OCDE (2018): *BEPS Action 13 on Country by Country Reporting. Peer Review Documents*. Abril, 2018

Estado pueda interactuar rápidamente con la mayor cantidad de Estados posibles y, al mismo tiempo, lograr la implementación eficaz y eficiente de los estándares internacionales sobre la base de la cooperación internacional en el ámbito fiscal.

Con esta finalidad, se dio la posibilidad de que los países utilicen (si así lo consideran conveniente) los siguientes instrumentos multilaterales: la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio del Informe País por País. Ello no obsta a que los países puedan utilizar otros instrumentos, tales como los convenios para evitar la doble imposición o los tratados para el intercambio de información fiscal que prevean el intercambio automático de información fiscal.

A continuación se presenta una muy breve referencia a estos instrumentos y se informa la situación de Uruguay al respecto.

5.2.2.1 La Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal

De acuerdo al numeral 5 del artículo 28 de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (en adelante, **la Convención**), después de la entrada en vigor del Protocolo de 2010, cualquier Estado que no sea miembro del Consejo de Europa o de la OCDE puede solicitar ser invitado a firmar y ratificar esta Convención, según fue modificada en el Protocolo de 2010.⁶⁸

Así lo hicieron muchos de los países del Marco Inclusivo que se incorporaron a este Plan, entre los que se encuentra Uruguay.

Como fuera señalado en el Cuadro N° 3, Uruguay adhiere a esta Convención en junio de 2016, habiendo sido ratificada por el parlamento en la Ley N° 19.428 del 29/8/2016. Dado que el depósito del instrumento de ratificación de dicha Convención fue realizado por Uruguay ante la OCDE el 31 de agosto de 2016⁶⁹, dicha Convención surte efecto para la asistencia administrativa relacionada con los ejercicios fiscales iniciados a partir del 1 de enero de 2017.⁷⁰

En el marco del artículo 4 de dicha Convención se habilita el intercambio de cualquier información que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación de la legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en ésta, habilitándose el intercambio de información bajo diferentes modalidades⁷¹. Es decir que, de acuerdo a

⁶⁸ Cabe precisar que según el numeral 1 del artículo 27 de la Convención, las posibilidades de asistencia contempladas en esta Convención, no restringen, ni se restringen por aquellas contenidas en los acuerdos internacionales existentes o futuros, en otros acuerdos celebrados entre las partes interesadas, o en otros instrumentos relacionados con la cooperación en asuntos fiscales.

⁶⁹ Como consecuencia de ello, dicha Convención entró el vigor el 1 de diciembre de 2016, según los plazos previstos en el artículo 28 apartado 5 de la misma, y surte efectos para los ejercicios que inicien a partir del 1 de enero de 2017. En este caso, la autoridad competente será el Ministerio de Economía y Finanzas o su representante autorizado.

⁷⁰ Por el momento, Uruguay no ha acordado el adelantamiento de los efectos de dicha Convención.

⁷¹ Ello comprende: intercambio de información a solicitud, intercambio de información automático, intercambio de información espontáneo, auditorías fiscales simultáneas y auditorías fiscales en el extranjero. Según las reservas presentadas por Uruguay, éste no aceptó, como regla general, los requerimientos de las

este artículo, el intercambio de información fiscal es amplio, comprendiendo toda aquella información que califique como previsiblemente relevante.

En lo que refiere específicamente al Informe País por País, el artículo 6 de dicha Convención habilita expresamente el **intercambio automático** de la información referida en el artículo 4 mediante el procedimiento de acuerdo mutuo que determinen dos o más partes. Es decir que, para que proceda el intercambio automático (en este caso, del Informe País por País) se requiere además que las autoridades competentes definan el procedimiento mediante el cual llevarán a cabo dicho intercambio, definiendo su alcance y la modalidad de ejecución.

Es importante tener presente que la documentación de precios de transferencia califica -en principio- como información previsiblemente relevante para una Administración Tributaria, en virtud de los objetivos perseguidos por dicha documentación, que fueran descritos en los literales a, b, c del numeral 4.2 del presente trabajo.

En virtud de ello, los informes de precios de transferencia (Informe Maestro e Informe Local) podrán ser intercambiados a requerimiento en el marco de esta Convención, sin necesidad de un acuerdo previo entre las autoridades competentes.⁷² En cambio, en el caso del Informe País por País, en la medida que éste no se intercambia a requerimiento sino en forma automática, se requerirá además contar con un acuerdo de autoridades competentes que habilite su intercambio (como se verá en el numeral siguiente).

Es importante reflexionar aquí sobre las consecuencias que dicha Convención tiene para Uruguay, más allá de este informe. Es decir, comprender que a partir de la celebración de la Convención, Uruguay **cambia su matriz de relaciones internacionales en el ámbito tributario**. En efecto, hasta el presente, la red de tratados para evitar la doble tributación o para el intercambio de información fiscal adoptada por Uruguay, implicaba la posibilidad de intercambiar información fiscal a requerimiento con un total de 33⁷³ jurisdicciones fiscales. Con la adhesión a la Convención, en cambio, se extiende el alcance del tratado a diversas formas de asistencia y colaboración, ampliándose la red a 109 jurisdicciones con las cuales la Administración Tributaria podrá intercambiar información fiscal previsiblemente relevante. Cabe precisar, sin embargo, que el Informe País por País podrá intercambiarse automáticamente únicamente con aquellas jurisdicciones con las cuales se tenga -además- un acuerdo elegible entre autoridades competentes, que regule el intercambio automático entre éstas, como se explicará seguidamente.

auditorías fiscales en el extranjero.

72 De acuerdo a los artículos 4 y 5 de la Convención, previa solicitud del Estado requirente, el Estado requerido deberá otorgar al Estado requirente, cualquier información que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención, relacionada con personas o transacciones específicas.

73 A setiembre de 2018, los países con los cuales Uruguay ha celebrado convenios internacionales que permiten el intercambio de información fiscal son: Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Ecuador, Emiratos Árabes, España, Guernsey, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Groenlandia, Hungría, India, Islandia, Islas Feroe, Liechtenstein, Malta, México, Noruega, Portugal, Países Bajos, Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda), Rumania, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Vietnam.

5.2.2.2 Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio del Informe País por País

Como fuera explicado antes, para poder intercambiar el Informe País por País automáticamente se requiere establecer las condiciones y los procedimientos necesarios para que las Autoridades Competentes de las diferentes jurisdicciones puedan implementar el intercambio del informe en forma automática. Con este fin, la OCDE propone suscribir un instrumento multilateral que permita rápidamente consensuar estas condiciones, reduciendo así el tiempo que insumiría que cada jurisdicción las acordara bilateralmente.

El Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País (en adelante, **el Acuerdo**) es un acuerdo general de ejecución desarrollado por la OCDE especialmente para el intercambio automático del Informe País por País y al cual se podrán suscribir las diferentes jurisdicciones que deseen intercambiar este informe en el marco de la Convención.

Es importante tener presente que para que dicho acuerdo tenga efecto vinculante entre las autoridades competentes se requiere además que éstas hayan manifestado expresamente su voluntad de hacerlo. Es decir que, una vez que el Acuerdo Multilateral ha sido firmado, se requiere además habilitarlo bilateralmente para que pueda ser operativo entre las partes (es decir, entre dos autoridades competentes en particular). En el Modelo Legislativo citado se refiere a ello como “acuerdo elegible” o “*qualifying competent authority agreement*”).

Como consecuencia de la firma del Acuerdo multilateral, surgirán tantas relaciones bilaterales como manifestaciones de voluntad de intercambio halla entre ellas. Surge así una red de **miles de relaciones bilaterales** entre las autoridades competentes.

Dada esta característica especial, la entrada en vigencia de un acuerdo elegible depende de la situación particular de los dos estados partes. Según el numeral 2 de la Sección 8 del Acuerdo, éste entrará en vigencia entre las dos Autoridades Competentes a más tardar en las siguientes fechas: (i) la fecha en la que la segunda de las dos Autoridades Competentes envió la notificación a la Secretaría del Organismo Coordinador incluyendo a la jurisdicción de la otra Autoridad Competente, y (ii) la fecha en la cual la Convención ha entrado en vigencia y está en efecto para ambas jurisdicciones.

Como fuera mencionado en el Cuadro N° 3, Uruguay adhiere al Acuerdo el 30/6/2016, habiendo presentado las notificaciones requeridas ante la Secretaría del Organismo Coordinador el 30 de marzo de 2017. En dichas notificaciones Uruguay manifestó su voluntad de intercambiar el referido informe con todas las demás autoridades competentes que firmen el Acuerdo. Por su parte, a setiembre de 2018, 53⁷⁴ jurisdicciones han confirmado su voluntad de intercambiar dicho informe con Uruguay.

Dado que el acuerdo se vuelve “elegible” cuando ambas jurisdicciones han manifestado su voluntad de intercambiar bilateralmente dicho informe entre ellas, a setiembre

⁷⁴ A setiembre de 2018, 53 jurisdicciones manifestaron su voluntad de intercambiar información con Uruguay. Además, 5 jurisdicciones enviarán información a Uruguay, en condición no recíproca.

de 2018 Uruguay está en condiciones de intercambiar dicho informe con 53⁷⁵ jurisdicciones (es decir, 53 relaciones bilaterales).

La Secretaría del Organismo Coordinador mantendrá una lista actualizada de las relaciones bilaterales existentes entre las jurisdicciones participantes, con el detalle de los instrumentos legales utilizados para intercambiar el referido informe. Dicha lista puede ser consultada en la página web de OCDE.⁷⁶

5.3 Principios subyacentes en la implementación de este estándar

Para que la implementación del Informe País por País sea eficaz, se acuerda que las condiciones para obtener y usar el Informe País por País sean: coherencia, confidencialidad y uso apropiado, como se explicará a continuación.

5.3.1 Coherencia

De acuerdo al numeral 58 de la Acción 13, las jurisdicciones deberán hacer cuanto esté a su alcance para establecer la obligación legal de que las sociedades matrices de los grupos multinacionales de gran dimensión económica residentes en su territorio, preparen y presenten el Informe País por País. Además, dispone que dicho informe tendrá el contenido previsto en el Anexo I del presente trabajo, debiéndose utilizar el formato de planilla sugerido a tales efectos.

La coherencia refiere tanto respecto al elenco de los sujetos alcanzados por la obligación de presentar el Informe País por País, como a la información requerida en dicho informe.

En relación a los sujetos alcanzados se remite a lo analizado en el numeral 5.2.1.1. donde, en definitiva, se establece que los sujetos alcanzados por esta disposición serán los grupos multinacionales de gran dimensión económica (entendiéndose por tales aquellos cuyos ingresos consolidados sean iguales o superiores a € 750 millones, en el ejercicio anterior) recayendo dicha obligación —al menos en primera instancia— en la entidad controlante final del referido grupo. Este principio implica que los Estados se comprometen a que los grupos alcanzados por dicha disposición sea éstos y no otros. No sería razonable, ni deseable, que cada país fijara el umbral que le convenga, según el tamaño de su economía o por el motivo que sea, pues ello implicaría que los grupos multinacionales queden alcanzados por esta disposición en algunas jurisdicciones y exonerados en otras, dando lugar a las denominadas “lagunas” normativas que llevaron a la elusión fiscal identificada en el proyecto BEPS. La idea central es que todos los países adopten este criterio, en forma conjunta y homogénea, para poder avanzar todos juntos hacia una solución común, sin perjuicio de que dicho estándar podrá ser revisado para el año 2020. En virtud de ello, deben quedar sujetos a dichas disposiciones las sociedades matrices de dichos grupos, residentes en la jurisdicción miembro del Marco Inclusivo⁷⁷.

75 En el Anexo IV se presenta el listado de las relaciones bilaterales de Uruguay.

76 <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm>

77 Cuando se plantean diferencias por cuestiones de aplicación de tipo de cambio, las guías explicativas subrayan que

En relación al contenido del referido informe, la coherencia en la información requerida (así como su formato) se justifica para ambas partes interesadas. Para las administraciones tributarias al acceder a información consistente, tanto la información que recibe de sus contribuyentes como aquella que recibe desde el exterior por parte de las demás autoridades competentes, que le permita realizar el análisis comparativo de esta información -entre los contribuyentes y/o por sectores de actividad-, así como monitorear el comportamiento de estos grupos en el tiempo. Para los grupos multinacionales por el hecho de reportar información homogénea, extraída directamente de sus propios sistemas contables, que pueda ser utilizada en cada una de las jurisdicciones donde opera el grupo, lo que significa una menor carga a la hora de cumplir con los deberes formales requeridos en cada país.

Si las jurisdicciones adoptan conjuntamente estos estándares, la carga para el contribuyente en el cumplimiento de los deberes formales se alivia. Este es uno de los reclamos que había realizado el sector privado y que el estándar recoge expresamente.⁷⁸

5.3.2 Confidencialidad

De acuerdo al numeral 57 de la Acción 13, las jurisdicciones deben garantizar la confidencialidad de la información proporcionada, tanto en su marco legal como en el uso posterior que se haga de dicha información.

La confidencialidad debe estar garantizada en el propio marco legal. Mediante dicha protección se preserva la confidencialidad del Informe País por País, al menos en la misma medida que lo sería si la información le fuera proporciona en el marco de la Convención, de un convenio fiscal o de un tratado de intercambio de información, de acuerdo al estándar previsto en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales⁷⁹.

Dicha confidencialidad se extiende incluso al uso que la propia Administración Tributaria haga de dicho informe. Se establecen así una serie de consideraciones en cuanto al acceso y manejo de esta información por parte del personal y restricciones en el acceso a la información en sí y salvaguarda de la misma frente a terceros. Los sistemas informáticos deben garantizar la seguridad de la información de acuerdo a los estándares internacionales⁸⁰, debiendo alertar y rastrear el acceso indebido por parte de personas no autorizadas. En este sentido, la Administración Tributaria deberá adoptar las medidas necesarias que garanticen estos aspectos, debiendo responder satisfactoriamente

en ese caso debería considerarse la situación en el país de la sociedad matriz. Si en dicho país, el grupo no califica como de gran dimensión económica, entonces no debería calificar en el resto de las jurisdicciones por cuestiones relativas al tipo de cambio a aplicar a una moneda funcional distinta del euro.

78 De ahí la importancia que las Directrices adopten un enfoque *estandarizado* de documentación para los tres informes de precios de transferencia, recogidos en los Anexos I, II, y III del presente trabajo.

79 El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria fue fundado por OCDE en el año 2000. Desde el 2014, más de 90 miembros de dicho Foro se comprometieron a intercambiar automáticamente información financiera a partir de 2017 o 2018. Desde entonces, han logrado avances significativos encaminados a incrementar sustancialmente la transparencia fiscal internacional.

80 En cumplimiento con lo sugerido por el estándar internacional para seguridad de la información ISO/IEC 27000-series.

una serie de condiciones exigidas por el estándar⁸¹. El cumplimiento de esta condición implica que la Administración Tributaria establezca determinados controles internos en su organización y documente los procesos que garanticen la seguridad y protección de la información administrada por ella.

En el caso de Uruguay, dicha protección se recoge en los principios generales consagrados en el Código Tributario, en la propia ley (art. 46 ter del Título 4 del TO 1996) y expresamente en la Convención y en el Acuerdo a los cuales se adhiere, arriba señalados. Por su parte, de acuerdo a las conclusiones emitidas en el informe de Revisión de Pares, Uruguay cumple con los requisitos exigidos, según el cual: “*no hay preocupación que reportar por Uruguay respecto a la confidencialidad.*” (numeral 28 del citado informe)

Como fuera señalado en el numeral 2.2 del presente trabajo, la condición de confidencialidad había sido fuertemente reclamada por el sector privado y por BIAC quienes entendían que las Administraciones Tributarias debían asegurar la protección de esta información, a su entender, sensible. Incluso BIAC pretendía que tanto el Informe País por País como el Informe Maestro⁸² fueran entregados por las sociedades matrices a su Administración Tributaria, para luego ser intercambiados a través de los mecanismos de intercambio de información (a requerimiento) garantizándose así su confidencialidad. Sin embargo, la sociedad civil sostenía (y aún sostiene) que la información, concretamente la incluida en el Informe País por País, debería tener carácter público, como actualmente se discute en el seno de la Comisión de la Unión Europea.

La Acción 13 finalmente aprobada fue consistente con el pedido del G20, que exigió la apertura de la información contenida en el Informe País por País a las Administraciones Tributarias pero no al público⁸³. En definitiva, el Informe País por País se mantiene entonces con carácter “confidencial”, debiendo los estados miembros del Marco Inclusivo garantizar dicho extremo⁸⁴.

5.3.3 Uso apropiado

Uno de los temores subyacentes cuando se discutía que el Informe País por País sería compartido por las Administraciones Tributarias de diversas jurisdicciones, era el hecho de que algunas de ellas hicieran un uso indebido de la información contenida en éste. Específicamente, que las Administraciones Tributarias se vieran tentadas de realizar un

81 Véase cuestionario adjunto en el Anexo IV del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017).

82 Debe tenerse presente que inicialmente, de acuerdo al borrador del documento sometido a discusión de la opinión pública sobre las guías relativas a la documentación de precios de transferencia, publicado por OCDE en enero de 2014, se preveía que el Master File y el Informe País por País fueran preparados por la Sociedad Matriz pero presentados por las filiales del grupo, quienes debían presentarlos conjuntamente y directamente a la Administración Tributaria local de cada una de las jurisdicciones donde opera el Grupo. Finalmente, esta propuesta se mantuvo para el Master File, no así para el Informe País por País.

83 Andrus, Joseph (2014). “*Tax Base Erosion, Profit Shifting and Country by Country Reporting. The OECD work on BEPS Action 13*”, The newsletter of the Tax Justice Network, Volume 9, Number 1, pag. 5.

84 Obsérvese que el numeral 5.44 de las Directrices de la OCDE dispone que las Administraciones Tributarias deberían tomar todos los recaudos razonables para asegurar que no haya una apertura pública de la información confidencial y otra información comercialmente sensible contenida en los tres informes (Informe País por País, Informe Maestro e Informe Local). Sin embargo, prevé que dicha información podría llegar a ser expuesta en un proceso contencioso, en cuyo caso señala: “*En caso que la apertura sea requerida en un proceso judicial público o en decisiones judiciales, debería hacerse el esfuerzo por asegurar que se mantenga dicha confidencialidad y mostrar dicha información solo en la medida que sea necesario.*”

ajuste fiscal simplificado de precios de transferencia, en base a una fórmula global, a partir de ciertos datos puntuales recogidos del Informe País por País, sin realizar previamente el análisis profundo que ello debería suponer.

Dado que el Informe País por País contiene ciertos indicadores de la actividad económica del grupo multinacional, tales como, las ventas, los resultados devengados (pérdidas o ganancias), la cantidad de empleados, los activos tangibles, existe el temor que dichos datos sean utilizados para una atribución de renta entre los Estados, sobre la base de un criterio simplificado (conocido como “*global formulary allocation*”). Estos criterios simplificados que han sido utilizados en el derecho comparado a nivel doméstico⁸⁵, parten de la renta consolidada y la distribuyen en base a uno o más factores de distribución, como pueden ser: las ventas, los activos (fijos) y los empleados, sin tener en consideración las circunstancias particulares de cada parte.

No obstante, la posición de las Directrices de la OCDE es que el principio de plena competencia (*the arm's length principle*) no debe ser suplantado por ninguna fórmula global de atribución de rentas entre las jurisdicciones fiscales.

En opinión del autor, este temor puede tener su razón de ser en dos cuestiones. Por un lado, la discusión que se da en el seno de la Comisión de la Unión Europea en relación a una fórmula global de distribución del Impuesto a las Sociedades, determinado sobre los resultados consolidados obtenidos por el grupo multinacional en los estados miembros, donde la recaudación del Impuesto a las Sociedades sería distribuida entre los Estados miembros de la Unión Europea en base a una regla de distribución simplificada que se aplica sobre la renta consolidada y se reparte en función de tres factores: los activos fijos, las ventas y los trabajadores (salarios y cantidad de empleados). Dicha propuesta se encuentra a estudio del Consejo de la Unión Europea. Por otro lado, en el interés de ciertos países de hacer valer el factor trabajo como un elemento de atracción de renta hacia sus territorios, posición resistida por los países europeos (de hecho, la cantidad de empleados fue -en su momento- uno de los datos más discutidos de este informe).

Para evitar ello, el estándar dispone como condición el “uso apropiado” de la información contenida en dicho informe, condición expresamente mencionada en los párrafos 25 y 59 de la Acción 13, en el apartado 1 del Artículo 6 del Modelo Legislativo y en el párrafo 2 de la sección 5 de los modelos de Acuerdo entre Autoridades Competentes (multilaterales y bilaterales) adjuntos en el Anexo IV del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (2017).

Cabe preguntarse entonces qué se entiende por “uso apropiado” de la información.

De acuerdo a las disposiciones citadas, se entiende que la información del Informe País por País es utilizada apropiadamente cuando se usa con la finalidad de analizar los riesgos fiscales en materia de precios de transferencia (a modo de ejemplo, riesgos obser-

⁸⁵ En el caso de EEUU algunos de los Estados utilizan estas fórmulas simplificadas para determinar la porción de renta que queda sujeta al impuesto estatal. Cabe citar como ejemplo la fórmula unitaria adoptada por el Estado de Massachusetts (denominada “*Massachusetts Apportionment*”) donde la renta consolidada se distribuye en base al peso relativo de las ventas realizadas en cada estado. Se observan antecedentes también con la utilización de tres factores: ventas, activos y empleados, cuyo peso puede ser repartido en partes iguales o en forma ponderada.

vados en la estructura adoptada por el grupo multinacional, los indicadores reflejados en alguna jurisdicción en particular, las actividades realizadas por alguna entidad en particular), análisis que debería realizarse a un alto nivel. El análisis de riesgos fiscales también puede comprender cualquier otra cuestión relativa a la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios. Adicionalmente, la información contenida en dicho informe puede ser utilizada con fines estadísticos o de análisis económicos, cuando las circunstancias así lo permitan.

Así, por ejemplo, podría analizarse si la renta atribuida a una determinada jurisdicción guarda relación con los activos (tangibles) que posee, el nivel de ingresos que devenga y la cantidad de trabajadores que emplea, y -a partir del análisis de estos indicadores- evaluar si se observan inconsistencias o situaciones que pudieran estar indicando un riesgo de erosión fiscal, que -de verificarse- ameritarían un análisis más profundo. Sin embargo, no puede, únicamente a partir de estos datos, inferirse directamente un ajuste fiscal a la renta.

Es decir que la información contenida en el Informe País por País no debe ser utilizada como “sustituto” de un análisis detallado de precios de transferencia, debiéndose determinar los precios de la transacción objeto de estudio sobre la base del análisis funcional y de comparabilidad pertinente. Expresamente el numeral 5.25 de las Directrices de la OCDE (2017) dispone que *“la información contenida en el Informe País por País no constituye, por sí sola, evidencia concluyente que los precios de transferencia son o no apropiados. Las Administraciones Tributarias no deberían utilizar dicha información para proponer un ajuste de precios de transferencia basado en una fórmula global de distribución de renta”*.

Otro aspecto que es importante señalar acá y que tiene que ver con otro de los estándares mínimos recogidos en el Marco Inclusivo (Acción 14) es el hecho de que las jurisdicciones se comprometen a resolver la cuestión de la doble imposición cuando los ajustes realizados no cumplen esta condición.⁸⁶ Ello significa que si una jurisdicción fiscal realizará un ajuste fiscal de precios de transferencia en violación a lo señalado más arriba, su autoridad competente se compromete a conceder el ajuste fiscal pertinente en el marco de un procedimiento de acuerdo mutuo con la otra autoridad competente.

Sin embargo, lo anterior no implica que la Administración Tributaria no pueda utilizar dicha información para profundizar su análisis y realizar las investigaciones que entienda pertinente. Así, el numeral 5.59 de las Directrices de la OCDE (2017) dispone *“esto no implica, sin embargo, que las jurisdicciones no puedan utilizar los datos del Informe País por País para realizar más preguntas sobre los acuerdos de precios de transferencia del Grupo Multinacional o sobre otros asuntos fiscales en el curso de una auditoría tributaria”*. Es decir que la información contenida en el Informe País por País puede ser utilizada como base para una investigación más profunda o incluso como prueba en el contexto de un pro-

86 Según el pie de página recogido en el numeral 5.59 de las Directrices de la OCDE, el acceso al procedimiento de acuerdo mutuo estará disponible cuando se intercambie el Informe País por País. En aquellos casos donde los acuerdos internacionales en los cuales se intercambie dicho informe no contengan cláusulas relativas al procedimiento de acuerdo mutuo, los países se comprometen a introducir dichos procedimientos en el acuerdo de autoridades competentes con la finalidad de resolver los resultados económicos indeseados que se produzcan, incluso cuando éstos surjan en una operación en particular.

ceso contencioso que surja como consecuencia de la auditoría tributaria practicada al contribuyente, dentro del conjunto de elementos allí identificados. Ello queda de manifiesto cuando se indica en el numeral 5.25 citado que “*la información que consta en el referido informe, no constituye, por sí sola, una prueba concluyente* de que los precios de transferencia sean o no adecuados”.

6. REFLEXIONES FINALES

A continuación se presentan algunas reflexiones conceptuales de carácter general sobre los distintos aspectos que implicaron la adopción del estándar internacional del Informe País por País en el contexto del Plan BEPS, incorporado posteriormente en las Directrices de la OCDE (2017) y adoptado como estándar mínimo por los países miembros del Marco Inclusivo, que surgen como consecuencia del análisis histórico y descriptivo realizado precedentemente.

6.1 La crisis desatada en 2008, cuyas consecuencias tuvieron un impacto importante en los países centrales, determinó la necesidad de introducir cambios profundos en las reglas de la fiscalidad internacional manejadas hasta entonces.

La sociedad civil, por su parte, exigía una mayor justicia tributaria. Diversas organizaciones sin fines de lucro denunciaban el hecho de que los grupos multinacionales gozaran de una menor carga fiscal global. “*La sensación de ausencia de justicia en la distribución de la carga tributaria mundial, con unas empresas multinacionales gozando de una muy reducida carga tributaria global y, por oposición, trasladando una mayor presión sobre las rentas del trabajo y las clases medias que no pueden deslocalizar sus rentas y capitales, lleva a la convicción de que tal carencia de equidad podía conllevar una ruptura del consenso fiscal sustentado en los modelos de cumplimiento voluntario masivo, propios de las Haciendas modernas*”.⁸⁷

La situación de crisis y la presión social ejercida por estos grupos como consecuencia de ésta, incidieron en las decisiones de política tributaria adoptada por los países del G20 y OCDE durante los años 2012-2015.

Sin embargo, como fuera explicado en el numeral 2, varios de los problemas identificados que contribuían a la elusión fiscal internacional no eran nuevos, éstos venían siendo señalados desde hace tiempo atrás por diversas organizaciones gubernamentales, la sociedad civil, la academia, entre otros. No obstante, a diferencia de otros momentos de la historia, en esta oportunidad se contaba con el apoyo político necesario para introducir estos cambios.

6.2 Si bien las medidas fiscales adoptadas en el denominado Plan BEPS fueron desarrolladas por los países del G20 y de la OCDE, éstos necesitaron del apoyo político del resto de la comunidad internacional para poder implementar algunas de las ellas en forma eficaz y eficiente, en el corto y mediano plazo.

⁸⁷ Carbajo Vasco, Domingo (2016): “*El nuevo orden fiscal internacional tras la BEPS y su plan de acción*”, Manual de Fiscalidad Internacional, Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), España.

Algunos autores han sido críticos con este aspecto al señalar que “hasta qué punto no hubiera sido más oportuno involucrar a todos los actores en la fase de definición de objetivos, lo cual hubiera probablemente contribuido a tener una mejor perspectiva de los problemas actuales y no generaría la sensación de imposición de los objetivos y acciones por un grupo de países al resto del mundo”.⁸⁸

6.3 Aunque estrictamente las Directrices de la OCDE en materia fiscal no son vinculantes para todos los países, menos aún para los países no miembros de la OCDE, éstas tienen una fuerte influencia.

A diferencia de lo que ocurría hace un tiempo atrás, donde dichas directrices podían verse como más lejanas en su grado de influencia sobre la problemática doméstica de cada Estado, las mismas han adquirido una mayor relevancia en estos últimos años. La fuerte influencia ejercida por OCDE para la implementación del Plan BEPS en los países miembro y particularmente el compromiso asumido por las jurisdicciones adheridas al Marco Inclusivo, produjo que muchas de sus directrices -que hasta ahora calificaban como estándares internacionales- modifiquen su grado de influencia al ser recogidas en las legislaciones domésticas de los Estados, convirtiéndose en “norma”.

En este proceso de cambios, la OCDE jugó un rol protagónico, evidenciando su poder de influencia en las políticas fiscales internacionales.

Parte de la doctrina nacional ha sido crítica respecto a este grado de influencia. Así Blanco⁸⁹ sostiene que la estructura política de la fiscalidad que persigue el Plan BEPS tiene “*dos rasgos trascendentales: a) la disminución de la capacidad de decisión autónoma de los estados en materia fiscal; y b) el establecimiento de la OCDE (y otros organismos similares) como los nuevos centros de ejercicio del poder fiscal mundial.*”

6.4 Como fuera descrito en el numeral 3, si bien tanto el Principio de la Residencia como el Principio de la Fuente se mantienen formalmente como los criterios de atribución de la potestad tributaria, las nociones de sustancia económica y creación de valor introducidas por las Acciones 8 a 10 del Plan BEPS inciden -económicamente- sobre dicha atribución.

Como se explicó en el presente trabajo, los estudios realizados en 2012 indicaban que la renta migraba a otras jurisdicciones, sin que el país de la residencia ni el de la fuente recibieran los beneficios de la actividad económica realizada. El sacrificio que estos dos Estados hacían, terminaba favoreciendo a otras jurisdicciones (generalmente, interpuertas de manera artificial).

En ese proceso de búsqueda de soluciones y apoyo político para la implementación de las medidas proyectadas, fue necesario que los países centrales comenzaran por reconocer que el principio de la fuente o territorialidad es un criterio idóneo para determinar

⁸⁸ Calderón, José Manuel & Jiménez, Adolfo Martín (2014): “*El Plan de Acción de la OCDE para eliminar la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones (“BEPS”): ¿el final, el principio del final o el final del principio?*”. El Derecho, Universidad Católica Argentina.

⁸⁹ Blanco, Andrés (2016): “*Soberanía fiscal y el plan BEPS de la OCDE: Un problema de legitimidad*”. Revista Tributaria N° 253, IUET, Montevideo, 2016, página 531.

la potestad tributaria de un Estado (a partir del cual la renta debe quedar gravada en el lugar donde se desarrollan las actividades). No obstante, el ejercicio de esta potestad queda condicionado por el principio de “*sustancia económica y creación de valor*”, cuyos elementos configurativos y forma de medición ha sido definido por los países centrales en las modificaciones introducidas por las Acciones 8 a 10. En definitiva, estos últimos elementos limitan el alcance del principio de la territorialidad por la vía de los hechos topeando la renta que puede ser atribuida al Estado de la Fuente⁹⁰.

Estos aspectos fueron expresamente analizados cuando se aprobaron los textos de las Acciones 8 a 10, posteriormente incorporadas en las Directrices de la OCDE (2017), las que fueron aprobadas antes de la creación del Marco Inclusivo y cuyas conclusiones no obligan a los países no miembros de OCDE. Obsérvese que los criterios introducidos por estas acciones en materia de sustancia económica y creación de valor se circunscriben a las cuestiones de precios de transferencia y a la determinación de la renta (la base tributaria) que finalmente queda asignada a un determinado Estado en el marco de los convenios para evitar la doble tributación, dejando fuera expresamente su extensión a otras áreas específicas de la tributación internacional.⁹¹ Dicho esto, el análisis de las implicancias de fondo de la adopción del principio de sustancia económica en este contexto es mucho más complejo, excediendo el alcance del presente trabajo.

Si bien muchas jurisdicciones reconocen el principio de sustancia económica sobre forma, pueden presentarse diferencias interpretativas entre ellas respecto a qué elementos harían prescindir de las formas a la hora de calificar una determinada transacción, como fuera explicado en el numeral 3 del presente trabajo. Tampoco existe consenso entre las jurisdicciones sobre los elementos determinantes de la creación de valor y la forma de medición de éstos, aspecto controversial que se ha vuelto evidente (por ejemplo, ante la dificultad de alcanzar consensos para la definición de la Acción 1 relativa a la digitalización de la economía).

El análisis presenta diferentes grados de complejidad. Es decir, en aquellos casos donde la artificiosidad no es evidente, sino que la situación objeto de análisis conlleva un análisis de valoración más profundo de los hechos y circunstancias subyacentes que hacen a la calificación de la operación, el equilibrio entre la adopción del enfoque formal versus el enfoque sustancial (o económico) puede ser difícil de alcanzar en forma consensuada a nivel internacional. Y es aquí donde podemos observar diferencias de criterios entre los Estados, lo que conllevaría a posibles asimetrías en los criterios adoptados por éstos a la hora de resolver las controversias y, por tanto, las posibilidades de elusión fiscal internacional subsistirían.

90 Santos, María José y Gzech Beghlohdh, Valentina (2018): “*El futuro de Precios de Transferencia en Uruguay*”. Revista Tributaria N° 262, IUET, Montevideo, 2018, página 72. Estos autores han señalado respecto a los criterios de sustancia económica introducidos por la Acción 8 a 10, la influencia de los países centrales al pretender introducir la vieja posición por ellos sostenida de considerar el lugar donde se toman las decisiones como el factor atrayente de renta. El análisis de esta cuestión excede el alcance de este trabajo.

91 A modo de ejemplo se cita el numeral 6.13 de las Directrices de la OCDE (2017) que dispone “*las directrices recogidas en el este capítulo [capítulo de intangibles] están destinadas a tratar la cuestión de los precios de transferencia de forma exclusiva. No se pretende que tengan importancia a otros efectos fiscales. (...) El concepto de intangible a efectos de precios de transferencia y la definición de regalías a efectos del Artículo 12 del Modelo de Convenio tributario de la OCDE son dos conceptos diferentes que no deben ser alineados*”. Dicho esto, el análisis de las implicancias de fondo de la adopción del principio de sustancia económica es mucho más complejo, excediendo el alcance del presente trabajo.

En nuestra opinión, la discusión de los Estados sobre Residencia y Fuente -aunque fundamentales- pasa a un segundo plano, siendo las cuestiones relativas a la interpretación del principio de sustancia económica y particularmente de la creación de valor, los aspectos controversiales más sensibles sobre los cuales se discutirá en el futuro.

6.5 Las reglas de precios de transferencia juegan un rol importante en todo el Plan BEPS. Cuatro acciones específicas en esta materia (Acción 8 a 10 y 13), más la incidencia de éstas en otras acciones (como la Acción 5 en materia de sustancia económica y creación de valor, la Acción 1 en materia de creación de valor, la Acción 14 como base técnica para la resolución de controversias, la Acción 7 por los criterios de atribución de rentas al establecimiento permanente, la Acción 4 vinculada a la deducción de resultados financieros aunque sobre la base de medidas anti elusivas, la Acción 11 por el análisis de la información del Informe País por País a los efectos de estudios económicos y estadísticos, la Acción 12 por su incidencia en los esquemas de planificación fiscal agresiva).

Y, en general, por la incidencia relevante de éstas en la definición de los criterios de atribución de renta entre los Estados, como se explicó precedentemente.

6.6 Cabe detenerse aquí un instante para reflexionar sobre el fortalecimiento de los marcos normativos de los Estados (en un sentido amplio) y lo que ello puede significar para los países que integran el Marco Inclusivo, dada las características tan dispares que pueden observarse en cuanto a su grado de desarrollo, de experiencia, de recursos y capacidad para enfrentar la complejidad que esta temática conlleva. Evidentemente, el fortalecimiento pretendido tendrá diferente alcance y su implementación significará un esfuerzo diferente, según la realidad del país de que se trate.

*Mazz*⁹² señala que cuando el Proyecto BEPS plantea la unificación de las normas domésticas y las normas contenidas en los convenios, debería considerar las grandes diferencias económicas y de normativa existente entre los miembros y no miembros de la OCDE. De alguna manera, este autor reconoce la problemática arriba planteada.

6.7 Aunque estrictamente la problemática BEPS se enmarca, en principio, en sede de la imposición a la renta en materia internacional, las soluciones propuestas van más allá del perfeccionamiento técnico de las normas que lo regulan, abarcando aspectos que hacen al fortalecimiento de la gestión administrativa en general y al trabajo conjunto de las administraciones tributarias, en pos de alcanzar soluciones globales ante una problemática común.

La globalización actual de la economía, la nueva forma de hacer negocios de las empresas y la mayor integración económica (vertical y horizontal) que poseen los grupos multinacionales hizo necesario fortalecer algunos aspectos de la gestión tributaria en el plano administrativo, siendo necesario promover el consenso y el trabajo conjunto de las administraciones tributarias para alcanzar soluciones globales que trasciendan las fronteras políticas que las dividen. De esta manera se intenta contrarrestar la asimetría existente respecto a los grupos económicos que -a diferencia de éstas- pueden actuar en forma integrada como si fueran una única entidad económica.

⁹² *Mazz, Addy* (2016): “Plan de acción BEPS. Estado actual”. Revista Tributaria N° 253, IUET, Montevideo, 2016, páginas 569-570.

6.8 De hecho, cuando se analizan los cuatro estándares internacionales seleccionados como mínimos para la implementación por parte de las jurisdicciones adheridas al Marco Inclusivo, se observa que los cambios propuestos van más allá del perfeccionamiento técnico de la norma tributaria para contrarrestar la elusión fiscal detectada (Acción 6). Se incorporan además medidas simplificadoras (o anti elusión) estableciendo ciertas reglas para medir la creación de valor o la sustancia económica (Acción 5), se fortalece la gestión fiscal conjunta sobre la base de una mayor colaboración mutua entre las administraciones tributarias y una mayor transparencia fiscal por parte de los grupos multinacionales de gran dimensión económica hacia los fiscos de los países donde operan (Acción 13), y se fortalecen los procedimientos de resolución de controversias ante la mayor conflictividad esperada como consecuencia de una interpretación asimétrica de los criterios recientemente introducidos, particularmente en materia de precios de transferencia (Acción 14).

En este contexto, se introducen nuevas modalidades de trabajo en el ámbito internacional, como por ejemplo el uso de instrumentos multilaterales que -como se explicó en el numeral 5.2.2- permiten modificar rápidamente los marcos normativos domésticos de varios países en forma simultánea, intercambiar información entre los fiscos de manera recurrente e introducir mecanismos de asistencia mutua entre las autoridades competentes de las diferentes jurisdicciones.

6.9 Particularmente, la introducción del Informe País por País de la Acción 13 como herramienta de evaluación de riesgos fiscales es una de las medidas del Plan BEPS que verdaderamente innovan en materia fiscal, no solo por el contenido de dicho informe sino también por la forma en la cual se accede a éste.

Si bien como fuera explicado en el numeral 2.2, este informe no es un invento del Plan BEPS, es -en cambio- la primera vez que se introduce un estándar fiscal internacional de esta naturaleza, comprensivo de todos los sectores de actividad y adoptado a escala mundial por un gran número de países.

Esta herramienta denota un cambio en la forma de trabajo, tanto para los contribuyentes como para las Administraciones Tributarias. Para los contribuyentes, por el hecho de que necesariamente implica una mayor coordinación de sus políticas globales de precios de transferencia y también una postura de mayor transparencia frente a los fiscos de los países donde opera. Para las Administraciones Tributarias, por el fortalecimiento de su gestión y por los cambios estructurales que conlleva en su organización. La evaluación a priori de la cartera de contribuyentes, seleccionando para la fiscalización aquellos casos que sean verdaderamente relevantes para la Administración Tributaria en función de sus prioridades, implicará necesariamente cambios estructurales, organizacionales, tecnológicos y funcionales en el seno de estas organizaciones.

6.10 La doctrina internacional ha señalado como uno de los efectos de la globalización en el ordenamiento tributario del Siglo XXI, la reducción del nivel de independencia administrativa dada por el hecho de que los Estados pasan a depender más de lo que otros Estados les pueden proporcionar para poder fiscalizar a sus contribuyentes, de

ahí que se esté intentando compensar esta deficiencia con una más intensa cooperación internacional vía intercambio de información tributaria y asistencia en la recaudación⁹³.

Como se explicó a lo largo del presente trabajo, la fiscalización de las operaciones internacionales requiere necesariamente entender cómo opera el grupo en su conjunto y acceder a cierta información que se encuentra en poder de su sociedad matriz -que en el caso de Uruguay, ésta se localiza generalmente en el exterior-, más allá del análisis de la información específica del contribuyente.

Esta característica de la fiscalidad de las operaciones internacionales constituye un claro ejemplo de la interdependencia de las administraciones tributarias para poder fiscalizar eficazmente estas operaciones. Como lo señala la doctrina internacional: “*actualmente no es posible gestionar un sistema tributario cuyos principales impuestos se proyectan sobre las operaciones internacionales de los contribuyentes, a menos que la Administración Tributaria pueda acceder de forma efectiva a los datos concernientes a todas estas operaciones; si los contribuyentes operan globalmente y los impuestos siguen siendo igualmente globales, el control o supervisión efectiva de las obligaciones tributarias por parte de las Administraciones Tributarias debe desarrollarse igualmente a escala global, lo cual se logra potenciando y reconociendo los mecanismos de intercambio de información*”⁹⁴.

Lo anterior explica -en parte- el cambio producido en la matriz de relaciones internacionales en materia fiscal de Uruguay en los últimos años. La adhesión de Uruguay a la Convención expandió su red de relaciones internacionales, pasando de 32 socios en materia de tratados para evitar la doble imposición e intercambio de información fiscal a requerimiento, a 109 socios en un marco de asistencia tributaria mucho más amplio, comprensivo de diferentes tipos de intercambios de información y asistencia mutua. Sólo en relación al Informe País por País, Uruguay mantiene relaciones bilaterales con unas 53 jurisdicciones, por el momento.

6.11 Lo dicho anteriormente guarda relación con la decisión adoptada por los países del G20 a finales del año 2014, en la cual se establece que el estándar en materia de intercambio de información fiscal sea el “automático”, impacta directamente en la forma en que actualmente se concibe el sistema tributario internacional. En nuestra opinión, se construye un canal de comunicación entre los fiscos, que podría visualizarse como una suerte de red o *pipeline*, por el cual circulará, de forma regular y permanente, información fiscal de diferente naturaleza. Por ahora, la información financiera (CRS) y los Informes País por País, pero seguramente la lista de temas se ampliará en el futuro cercano⁹⁵.

6.12 Ahora bien, cuando el estándar internacional del Informe País por País de la Acción 13 limita (restringe) las hipótesis a partir de las cuales una jurisdicción puede

93 Calderón Carrero, José Manuel (2018): “*La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI*”, página 186 a 213. Derecho Tributario Internacional Económico, Aduanero, Contable y Ambiental, en homenaje al profesor Paulo de Barros Carvalho. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima, Perú, 2018.

94 Cita realizada por Calderón a Soler Roch en la obra previamente citada, página 197, en referencia al trabajo de Roch en el “Prólogo” del trabajo “Las medidas anti-abuso en la normativa interna española y en los CDIs y su compatibilidad con el Derecho Comunitario”, IEF, Madrid, 2002.

95 Obsérvese que los *tax rulings* (resoluciones fiscales) también deben ser intercambiados con otros Fiscos pero bajo la modalidad de intercambio de información espontáneo.

requerir la presentación local de este informe (como fuera analizado en el numeral 5.2.1.2.a y 5.2.1.4 del presente trabajo) y lo condiciona a la voluntad política de otro Estado de intercambiar información con esa jurisdicción, entonces se está limitando las facultades de dicha jurisdicción. A diferencia de lo mencionado en 6.10, no se trata aquí de una interdependencia en el sentido de la necesidad de colaboración mutua, sino que va más allá de ello, pues implica un límite al ejercicio de la potestad tributaria de esa jurisdicción.

6.13 Finalmente, cabe preguntarse si los cambios propuestos por el Plan BEPS, y particularmente la adopción del estándar internacional del Informe País por País introducido por este plan, pueden significar un **cambio de paradigma en la fiscalidad internacional**.

Para responder a esta interrogante recurrimos a una de las definiciones adoptada para este término en algunos textos, a saber: *el término “cambio de paradigma” ha sido utilizado en numerosos contextos no científicos para describir un cambio profundo en un modelo fundamental o en la percepción de los acontecimientos*.

Si bien muchos de los conceptos descritos en el presente trabajo no son nuevos en sí mismos, entendemos que la adopción de éstos en forma conjunta a escala mundial puede suponer un cambio profundo en la percepción de estos acontecimientos para algunos agentes económicos. Las nociones descritas a lo largo del presente trabajo en cuanto a: *sustancia económica y creación de valor, mayor transparencia internacional, colaboración mutua, responsabilidad corporativa, gestión de riesgos fiscales, posiciones coherentes, soluciones estandarizadas, coherencia global, multilateralismo, intercambio automático de información fiscal, cambios en la matriz de relaciones internacionales, compromiso político y marco inclusivo, revisión de pares a escala mundial, solución de controversias internacionales*; cuando se trabajan todas ellas en forma conjunta tienen -necesariamente- un impacto importante, tanto para los contribuyentes como para las administraciones tributarias.

En definitiva, si bien estrictamente estos conceptos ya existían, la manera en la que se introducen y la magnitud de todos ellos -evaluados en su conjunto- pueden significar un cambio profundo en la percepción de estos acontecimientos por parte de los diferentes agentes económicos. De hecho, cuando uno analiza la lista de países miembros del Marco Inclusivo, así como de aquellos que se adhirieron a la Convención en los últimos años, adjunta en el Anexo IV del presente trabajo, observa una gran diferencia entre ellos respecto a su grado de experiencia en materia de tributación internacional.

Como fuera mencionado antes, el impacto que estos cambios tengan en los sistemas tributarios de los Estados dependerá de la situación particular de cada uno de ellos. Para algunos países menos desarrollados (o con un grado muy incipiente en los aspectos tradicionales de la fiscalidad internacional) la implementación conjunta de todos ellos impactará fuertemente, pues le requiere necesariamente un mayor esfuerzo (económico, intelectual, político y social). Para otros países, en cambio, estos cambios no significan más que una pequeña adaptación a su sistema vigente.

En cuanto a la percepción de los acontecimientos, entendemos que algunas conductas que hasta ahora eran pacíficamente aceptadas comenzarán a verse de una manera dife-

rente, tanto por el contribuyente, sus asesores, la administración tributaria y la justicia. En nuestra opinión, se adopta una posición mucho más crítica debido al fortalecimiento de algunos principios relevantes como el de sustancia económica y su vínculo con la creación de valor, la transparencia fiscal, la colaboración mutua y la responsabilidad corporativa. Cambia, en definitiva, la perspectiva desde la cual se evalúan determinadas situaciones. Incluso, en el plano social, se genera una mayor conciencia colectiva sobre los daños que este tipo de conductas puede producir al resto de la comunidad.

En virtud de lo anterior, entendemos que la respuesta a la interrogante planteada dependerá de la situación particular de cada Estado y de la perspectiva desde la cual se analice el tema en cuestión.

Puede afirmarse, en cambio, que la cantidad y magnitud de los cambios introducidos en la fiscalidad internacional en tan solo cinco años -algunos de los cuales fueron descritos a lo largo del presente trabajo- denotan, a nuestro entender, un cambio profundo en el modelo adoptado hasta ahora, así como también en la forma de percibir los acontecimientos por parte de los diferentes agentes económicos, significando el inicio de una nueva era en la fiscalidad internacional.

Esta nueva etapa que comienza conllevará necesariamente un periodo de adaptación a estos cambios y un proceso de aprendizaje y de retroalimentación permanente por parte de quienes interactúen en este nuevo contexto. Los impactos reales que este plan pueda tener para un país dado dependerá de las circunstancias particulares que atraviese, según su grado de experiencia y desarrollo en la materia. Para algunos países podrá significar una simple adaptación, para otros -en cambio- una gran transformación.

* * * * *

Bibliografía

Andrus, Joseph (2014). "Tax Base Erosion, Profit Shifting and Country by Country Reporting. The OECD work on BEPS Action 13", The newsletter of the Tax Justice Network, Volume 9, Number 1.

BIAC (2014): OECD Discussion Draft on Transfer Pricing Documentation (TPD) and Country by Country (CbC) Reporting.

BIAC (2014): "The Business Contribution to the OECD Ministerial Council Meeting", 6-7 de mayo de 2014, Paris. Biac.org.

BIAC (2017): Beps Position Paper.

BLANCO, Andrés: "Soberanía fiscal y el plan BEPS de la OCDE: Un problema de legitimidad". Revista Tributaria N° 253, IUET, Montevideo, 2016.

Brauner, Yariv. (2014): *What the BEPS?* Florida Tax Review

Calderón, M. & Palacín R. (2015): *Guía OCDE/G20 BEPS sobre el nuevo estándar de documentación de precios de transferencia & country-by-country reporting.* EY Abogados.

Calderón Carrero, José Manuel (2018): "La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI". Derecho Tributario Internacional Económico, Aduanero, Contable y Ambiental, en homenaje al profesor Paulo de Barros Carvalho. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima, Perú, 2018.

Carbajo Vasco, Domingo. (2015): *El plan de acción de la iniciativa BEPS. Una perspectiva empresarial.* Crónica Tributaria.

Cockfield, A. & MacArthur, C. (2015): *Country-by-country reporting and commercial confidentiality.* Canadian Tax Journal.

Corral Guadaño, Ignacio. (2016): *Manual de Fiscalidad Internacional.* Instituto de Estudios Fiscales Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública. VOL I y II.

Dharmapala, Dhammadika. (2014): *What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature.* CESifo Working Paper No. 4612

Evers, Meier & Spengel. (2014): *Transparency in financial reporting: Is country-by-country reporting suitable to combat international profit shifting?* ZEW Centre for European Economic Research.

Evers, Meier & Spengel. (2016): *Country-by-country reporting: Tension between transparency and tax planning.* ZEW Centre for European Economic Research.

Hugh J. Ault, Wolfgang Schon, & Stephen E. Shay, *Base Erosion and Profit Shifting: A Roadmap for Reform*, 68 Bull. Int'l Tax'n 275 (2014).

Jiménez, A. & Calderón, J. (2014): *El plan de acción de la OCDE para eliminar la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones (BEPS): ¿el final, el principio del final o el final del principio?* Revista El Derecho, Universidad Católica Argentina.

Knobel, Andres. (2018): *Country by country reports: why “automatic” is no replacement for “public”*. Tax Justice Network <https://www.taxjustice.net/2018/07/17/country-by-country-reports-why-automatic-is-no-replacement-for-public/>

Krumholz, Elise. (2015): *BEPS Action 13: Standardized transfer pricing documentation*. Tesis. Faculty of Law, Lund University.

Martinez García, David. (2017): *Hacia un nuevo paradigma de responsabilidad y transparencia contable y fiscal global*. Revista Internacional Transparencia e Integridad, España.

MAZZ, Addy: *“Plan de acción BEPS. Estado actual”*. Revista Tributaria N° 253, IUET, Montevideo, 2016, páginas 569-570.

Murphy, R. (2016): *Country-by-country Reporting*. In: T. Pogge & K. Mehta (Eds.), Global Tax Fairness. (pp. 96-112). Oxford University Press. ISBN 9780198725343

Murphy, R. (2012): *Why you have to support country by country reporting now - my speech this morning*. Tax Research UK <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2012/05/02/why-you-have-to-support-country-by-country-reporting-now-my-speech-this-morning/>

Murphy, R. (2014): *Country by country reporting*. Tax Justice Network Limited.

OCDE (1998): *“Harmful Tax Competition”*.

OCDE (2011): *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*.

OCDE (2013): *Public consultation: Draft handbook on transfer pricing risk assessment*.

OCDE (2013): *Draft Handbook on transfer pricing risk assessment*.

OCDE (2013): *Action plan on base erosion and profit shifting*.

OCDE (2013): *Addressing base erosion and profit shifting*.

OCDE (2014): *Nota explicativa*. Proyecto OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

OCDE (2014): *2014 Deliverables*.

OCDE (2015): *Resúmenes Informes Finales*. Proyecto OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

OCDE (2015): *Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia*. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

OCDE (2015): *2015 Final Reports*.

OCDE (2017): *BEPS action 13 on country-by-country reporting. Peer Review Documents*.

OCDE (2017): *Inclusive Framework on BEPS: Progress report*.

OCDE (2017): *Country-by-country reporting XML schema: User guide for tax administrations*.

OCDE (2017): *Country-by-country reporting status message XML schema: User guide for tax administrations*.

OCDE (2017): *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*.

OCDE (2018): *Report of the Ad Hoc advisory task force on the direction and priorities of working party 1 and working party 6*.

OCDE (2018): *Country-by-country reporting - Compilation of peer review reports (Phase 1) Inclusive framework on BEPS: Action 13*.

OCDE (2018): *OCDE/G20 Inclusive Framework on BEPS. Progress report July 2017-June 2018*.

OCDE (2018): *Guidance on Country-by-Country reporting. Inclusive framework on BEPS: Action 13*.

OCDE (2018): *Peer review and monitoring process of the four minimum standards*.

ONU (2015): United Nations Conference on Trade and Development: *“Reforming International Investment Governance”*, World Investment Report (2015).

OXFAM (2017): *Making tax vanish, how the practices of consumer goods MNC RB show that the international tax systems is broken*. Oxfam Briefing Paper, julio 2017.

Picciotto, Sol (2014): *“Informe sobre erosión de la base tributaria y deslocalización de beneficios (BEPS), implicancias para los países en vía de desarrollo”*. Tax Justice Network, enero de 2014.

Picciotto, Sol (2016): *“The G20 and the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Project”*. Trabajo realizado con Agustina Gallardo, Jeffery Kadet, Markus Henn y María Villanueva para el Grupo de Monitoreo BEPS. Discussion Paper 18/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE, Bonn, Alemania, 2017.

Santos, María José y Gzech Begholdh, Valentina (2018): *“El futuro de Precios de Transferencia en Uruguay”*. Revista Tributaria N° 262, IUET, Montevideo, 2018.

Van Wyk, Lindie. (2015): *Master of commerce in taxation in the field of international tax*. University of Cape Town.

Wanyana Oguttu, Annet. (2015): *OECD’s action plan on tax base erosion and profit shifting: Part 1 - What should be Africa’s response?* IBFD

ANEXO I.

Documentación de precios de transferencia - Informe País por País*

Tabla 1. Visión general del reparto de beneficios, impuestos y actividades económicas por jurisdicción fiscal

Nombre del Grupo Multinacional:

Ejercicio fiscal correspondiente:

Moneda utilizada:

* Anexo III del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (Acción 13 del Plan BEPS).

Tabla 2. Lista de todas las Entidades Integrantes del Grupo Multinacional incluidas en cada agregación por jurisdicción fiscal

Jurisdicción fiscal	Entidades integrantes residentes en la jurisdicción fiscal	Jurisdicción fiscal de constitución u organización, si es distinta de la jurisdicción fiscal de residencia	Principal(es) actividad(es) económica(s)	Otra*		
				1.	2.	3.
			Investigación y desarrollo			
			Titularidad o gestión de propiedad intelectual			
			Compras o suministros			
			Fabricación o producción			
			Ventas, comercialización o distribución			
			Servicios de administración, gestión o apoyo			
			Prestación de servicios a entidades no vinculadas			
			Finanzas internas del Grupo			
			Servicios financieros regulados			
			Seguros			
			Titularidad de acciones u otros instrumentos representativos de capital			
			Sin actividad			
			Otra*			

* Indíquese la naturaleza de la actividad de la Entidad Integrante en la Sección de “Información adicional”.

Tabla 3. Información adicional**Nombre del Grupo Multinacional:****Ejercicio fiscal correspondiente:**

Incluir de manera sucinta la información o explicaciones adicionales que se consideren necesarios o que faciliten la comprensión de la información preceptivamente consignada en el Informe País por País.

ANEXO II.

Documentación de precios de transferencia - Informe Maestro*

Contenido del Informe Maestro

Con respecto a la estructura organizacional del Grupo Multinacional: organigrama que ilustre la estructura jurídica y detalle las participaciones patrimoniales en las entidades del Grupo Multinacional, así como la localización geográfica de las entidades que lo integran.

Negocio del Grupo Multinacional:

Con respecto al negocio del Grupo Multinacional se solicita:

- a) Una descripción de los principales factores impulsores de los beneficios empresariales del grupo.
- b) Una descripción de la cadena de suministro de los cinco principales productos o servicios del grupo, medidos en términos de facturación, así como cualquier otro producto o servicio que represente más del 5% (cinco por ciento) de las ventas del grupo. La descripción requerida podrá presentarse en forma de gráfico o diagrama.
- c) Una lista y breve descripción de los acuerdos relevantes de prestación de servicios entre miembros del Grupo Multinacional, distintos de los servicios de investigación y desarrollo. Incluyendo, una descripción de las funciones realizadas, activos utilizados y riesgos asumidos por los principales centros proveedores de servicios; así como de las políticas de precios de transferencia utilizadas para repartir los costos de dichos servicios y determinar los precios a pagar por éstos.
- d) Una descripción de los principales mercados geográficos donde se comercializan los productos y servicios del grupo que se mencionan en el literal b del presente inciso.
- e) Un análisis funcional en el que se expongan las principales contribuciones realizadas por cada una de las entidades del grupo a la creación de valor de las operaciones del Grupo Multinacional, es decir, las funciones realizadas, los riesgos asumidos y los activos utilizados por cada una de éstas en dichas operaciones.
- f) Una descripción de las principales operaciones de reestructuración de negocios o empresariales, adquisiciones y desinversiones que hayan tenido lugar durante el ejercicio fiscal.

Intangibles:

Con respecto a los intangibles del Grupo Multinacional:

- a) Una descripción general de la estrategia global del Grupo Multinacional en lo que respecta al desarrollo, propiedad y explotación de intangibles, incluyendo la localización de los principales centros de investigación y desarrollo (instalaciones y administración).
- b) Una lista de los intangibles, o conjuntos de intangibles, del Grupo Multinacional que sean relevantes a efectos de precios de transferencia, indicándose el nombre de la entidad titular de éstos.
- c) Un listado de los acuerdos relativos a intangibles celebrados entre entidades vinculadas, en particular los acuerdos de reparto de costos, los acuerdos de servicios de investigación y los acuerdos sobre licencias.
- d) Una descripción general de las políticas del grupo sobre precios de transferencia en relación con investigación y desarrollo e intangibles.

* Anexo I del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (Acción 13 del Plan BEPS).

- e) Una descripción general de cualquier transferencia de participación en la titularidad de los intangibles, como en los derechos que se tengan sobre éstos, realizadas entre entidades vinculadas durante el ejercicio fiscal, detallando a las entidades, los países y las compensaciones implicadas.

Actividades financieras del Grupo:

Respecto a actividades financieras intragrupo del Grupo Multinacional:

- a) Una descripción general del modo en que se financia el Grupo Multinacional, incluyendo una descripción de los principales acuerdos de financiación realizados con entidades prestamistas no vinculadas.
- b) Un listado de las entidades del Grupo Multinacional que desempeñen funciones centralizadas de financiación para el grupo, con indicación del país de constitución de dichas entidades y su sede de dirección.
- c) Una descripción general de las políticas del grupo sobre precios de transferencia en lo que respecta a los acuerdos de financiación entre entidades vinculadas.

Posición financiera y fiscal:

Respecto a posiciones financieras y fiscales del Grupo Multinacional:

- a) Una copia de los estados contables consolidados del Grupo Multinacional correspondiente al ejercicio de reporte, cualquiera sea el motivo de su formulación.
- b) Una lista y una descripción de los acuerdos anticipados de precios de transferencia celebrados por las entidades integrantes del Grupo Multinacional con las Administraciones Tributarias, así como de otras resoluciones fiscales relativas a la atribución de rentas entre países.

Fuente: Anexo I del Capítulo V de las Directrices de la OCDE

ANEXO III.

Documentación de precios de transferencia - Informe Local*

Contenido del Informe Maestro

Entidad local

- Una descripción de la estructura de gestión de la entidad local, un gráfico de la organización local y una indicación de las personas de las que depende jerárquicamente la dirección local y los países en que dichas personas tienen sus oficinas principales.
- Una descripción detallada de las actividades y estrategia de negocio de la entidad local, indicando si la entidad local ha participado o se ha visto afectada por reestructuraciones empresariales o transmisiones de intangibles en el año en curso o en el inmediatamente anterior, así como una explicación de los aspectos de tales operaciones que afectan a la entidad local.
- Principales competidores.

Operaciones vinculadas

Para cada categoría significativa de operaciones vinculadas en las que participe la entidad, facilitar la siguiente información:

- Una descripción de las operaciones vinculadas fundamentales (por ejemplo, adquisición de servicios de fabricación, compras de bienes, prestación de servicios, préstamos, garantías financieras y de ejecución, licencias de activos intangibles, etc.) y el contexto en el que dichas operaciones tienen lugar.
- El importe de los pagos y cobros intragrupo por cada categoría de operaciones vinculadas que afecten a la entidad local (es decir, pagos y cobros por productos, servicios, cánones o regalías, intereses, etc.), desglosados por la jurisdicción fiscal del pagador o beneficiario extranjero.
- Una identificación de las empresas asociadas participantes en cada categoría de operaciones vinculadas y la relación existente entre ellas.
- Copias de todos los contratos intragrupo significativos celebrados por la entidad local.
- Un análisis detallado funcional y de comparabilidad sobre el contribuyente y las empresas asociadas pertinentes para cada categoría documentada de operaciones vinculadas, incluyendo los cambios. En la medida en que este análisis funcional reproduzca información contenida en el Informe Maestro, bastará remitirse a dicho informe.
- Una indicación del método de precios de transferencia más adecuado para la categoría de operación y las razones de seleccionar dicho método.
- Indicación de la empresa vinculada seleccionada como parte analizada, si procede, y una explicación de los motivos de dicha elección.
- Un resumen de las hipótesis sustanciales adoptadas para aplicar la metodología de precios de transferencia.
- Si procede, una explicación de los motivos de realizar un análisis plurianual.
- Una lista y descripción de una selección de operaciones no vinculadas comparables (internas o externas), en su caso, e información sobre los indicadores financieros de empresas independientes que hayan servido de base al análisis de precios de transferencia, así como una descripción de la metodología para la búsqueda de comparables y la fuente de la que procede dicha información.

* Anexo II del Capítulo V de las Directrices de la OCDE (Acción 13 del Plan BEPS).

- Una descripción de cualesquiera ajustes de comparabilidad efectuados, indicando si tales ajustes se han practicado sobre los resultados de la parte analizada, sobre las operaciones no vinculadas comparables o sobre ambos elementos.
- Una exposición de las razones por las que se concluye que el precio de las operaciones en cuestión se atiene al principio de plena competencia conforme al método de precios de transferencia elegido.
- Un resumen de la información financiera utilizada para aplicar la metodología de precios de transferencia.
- Una copia de los APAs existentes unilaterales y multilaterales, así como de otros acuerdos previos entre la Administración y el contribuyente en los que la jurisdicción fiscal local no sea parte y que se refieran a las operaciones vinculadas antes descritas.

Información financiera

- Estados financieros anuales de la entidad local correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate. Si existen estados financieros auditados, deberán presentarse y, en caso contrario, deberán aportarse los actuales estados financieros sin auditar.
- Apéndices informativos y de asignaciones que muestren la forma en que los datos financieros utilizados para aplicar el método de precios de transferencia están relacionados con los estados financieros anuales.
- Apéndices resumen con los datos financieros relevantes de los comparables utilizados en el análisis y las fuentes de las que proceden esos datos.

Fuente: Anexo II del Capítulo V de las Directrices de la OCDE

ANEXO IV.

Jurisdicciones miembros del marco inclusivo y su vínculo con Uruguay*

Jurisdicción	Marco Inclus. (IF)	Convención (fecha entrada en vigencia)	Acuerdo Autoridad Competentes**	Acuerdo Activado UY***	CDI con Uruguay	Acuerdo Int. Inf. Uruguay
Albania		1/12/13				
Andorra	IF	1/12/16				
Angola	IF					
Anguilla	IF	1/3/14				
Argentina	IF	1/1/13	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Aruba	IF	1/9/13				
Australia	IF	1/12/12	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Austria	IF	1/12/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Azerbaijan		1/9/15				
Bahamas	IF	1/8/18				
Bahrain	IF	1/9/18				
Barbados	IF	1/11/16				
Belgium	IF	1/4/15	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Belize	IF	1/9/13	CbC MCAA			
Benin	IF					
Bermuda	IF	1/3/14	CbC MCAA	Non-Recíproco		
Botswana	IF					
Brazil	IF	1/10/16	CbC MCAA	QCAA (UY)		
British Virgin Islands	IF	1/3/14				
Brunei Darus-salam	IF	firmado, sin ratificar				
Bulgaria	IF	1/7/16	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Burkina Faso	IF	firmado, sin ratificar				
Cameroon	IF	1/10/15				
Canada	IF	1/3/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Cayman Islands	IF	1/1/14	CbC MCAA	Non-Recíproco		

* Cuadro elaborado en base a información publicada en la página web de OCDE, vigente a setiembre de 2018. Se agradece especialmente la colaboración de Lorena Costa en el armado de esta tabla.

** CbC MCAA: Country by Country Multilateral Competent Authority Agreement (Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes del Informe País por País)

*** QCAA: Qualifying Competent Authority Agreement (Acuerdo Elegible de Autoridades Competentes, habilitado con Uruguay)

Chile	IF	1/11/16	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
China	IF	1/2/16	CbC MCAA			
Colombia	IF	1/7/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Congo	IF					
Cook Islands		1/9/17				
Costa Rica	IF	1/8/13	CbC MCAA	Non-Reciproco		
Côte D'Ivoire	IF					
Croatia	IF	1/6/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Curaçao	IF	1/9/13	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Cyprus		1/4/15	CbC MCAA	Non-Reciproco		
Czech Republic	IF	1/2/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Dem. Rep. Congo	IF					
Denmark	IF	1/6/11	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Djibouti	IF					
Dominican Republic		firmado, sin ratificar				
Ecuador					Si	
Egypt	IF					
El Salvador		firmado, sin ratificar				
Estonia	IF	1/11/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Faroe Islands		1/6/11				Si
Finland	IF	1/6/11	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Former Yugoslavia	IF	firmado, sin ratificar				
France	IF	1/4/12	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Gabon	IF	firmado, sin ratificar	CbC MCAA			
Georgia	IF	1/6/11	CbC MCAA			
Germany	IF	1/12/15	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Ghana		1/9/13				
Gibraltar		1/3/14				
Greece	IF	1/9/13	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Greenland		1/6/11				Si
Grenada		1/9/18				
Guatemala		1/10/17				
Guernsey	IF	1/8/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Haiti	IF		CbC MCAA			
Hong Kong (China)	IF	1/9/18	CbC MCAA	QCAA (UY)		

Hungary	IF	1/3/15	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Iceland	IF	1/2/12	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
India	IF	1/6/12	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Indonesia	IF	1/5/15	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Ireland	IF	1/9/13	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Isle Of Man	IF	1/3/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Israel	IF	1/12/16	CbC MCAA			
Italy	IF	1/5/12	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Jamaica	IF	firmado, sin ratificar				
Japan	IF	1/10/13	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Jersey	IF	1/6/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Kazakhstan	IF	1/8/15	CbC MCAA			
Kenya	IF	firmado, sin ratificar				
Korea	IF	1/7/12	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Kuwait		1/12/18				
Latvia	IF	1/11/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Lebanon		1/9/17				
Liberia	IF	firmado, sin ratificar				
Liechtenstein	IF	1/12/16	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Lithuania	IF	1/6/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Luxembourg	IF	1/11/14	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Macau (China)	IF	1/9/18				
Malaysia	IF	1/5/17	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Maldives	IF					
Malta	IF	1/9/13	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Marshall Islands		1/4/17				
Mauritius	IF	1/12/15	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Mexico	IF	1/9/12	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Moldova		1/3/12				
Monaco	IF	1/4/17	CbC MCAA			
Mongolia	IF					
Montserrat	IF	1/10/13				
Morocco		firmado, sin ratificar				
Nauru		1/10/16				
Netherlands	IF	1/9/13	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
New Zealand	IF	1/3/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		

Nigeria	IF	1/9/15	CbC MCAA			
Niue		1/10/16				
Norway	IF	1/6/11	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Oman	IF					
Pakistan	IF	1/4/17	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Panama	IF	1/7/17				
Papua New Guinea	IF					
Paraguay	IF	firmado, sin ratificar				
Peru	IF	1/9/18				
Phillipines		firmado, sin ratificar				
Poland	IF	1/10/11	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Portugal	IF	1/3/15	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Qatar	IF	firmado, sin ratificar	CbC MCAA			
Romania	IF	1/11/14	CbC MCAA	Non-Reciproco	Si	
Russia Federation	IF	1/7/15	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Saint Kitts And Nevis	IF	1/12/16				
Saint Lucia	IF	1/3/17				
S. Vincent & Grenadines		1/12/16				
Samoa		1/12/16				
San Marino	IF	1/12/15				
Saudi Arabia	IF	1/4/16				
Senegal	IF	1/12/16	CbC MCAA			
Serbia	IF					
Seycheelles	IF	1/10/15				
Sierra Leone	IF					
Singapore	IF	1/5/16	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Sint Maarten		1/9/13				
Slovak Republic	IF	1/3/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		
Slovenia	IF	1/6/11	CbC MCAA	QCAA (UY)		
South Africa	IF	1/3/14	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Spain	IF	1/1/13	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Sri Lanka	IF					
Sweden	IF	1/9/11	CbC MCAA	QCAA (UY)		Si
Switzerland	IF	1/1/17	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	
Thailand	IF					

Trinidad And Tobago	IF					
Tunisia	IF	1/2/14				
Turkey	IF	1/7/18				
Turks & Caicos Islands	IF	1/12/13	CbC MCAA			
Uganda		1/9/16				
Ukraine	IF	1/9/13				
United Arab Emirates	IF	1/9/18	CbC MCAA		Si	
United King-dom	IF	1/10/11	CbC MCAA	QCAA (UY)	Si	Si
United States	IF	firmado, sin ratificar				
Uruguay	IF	1/12/16	CbC MCAA			
Vanuatu		1/12/18				
Viet Nam	IF				Si	
Zambia	IF					
Total	118	109	72	53	19	15