



IMPUESTOS A LA TECNOLOGÍA

Los impuestos sobre los servicios digitales toman forma a la sombra de la pandemia

Rebecca Christie

Cuando los líderes de la Unión Europea (UE) pusieron en la mira la pandemia mundial el año pasado, supieron que necesitarían un presupuesto mayor. Para contribuir al mismo, miraron a las empresas más grandes: los gigantes tecnológicos mundiales.

En principio, los líderes de la UE acordaron introducir un impuesto digital, cuyos detalles se presentarían a mediados de 2021. Aunque no será la mayor fuente de ingresos del presupuesto de la pandemia, podría suponer un gran paso hacia la tributación de empresas en los países europeos. El plan se suma a los intentos que vienen realizándose desde hace tiempo para reevaluar el pago de impuestos de los gigantes tecnológicos y abordar la forma en que todos los países pueden exigir la parte correspondiente de los ingresos que ellos contribuyen a generar.

Si tienen éxito, estos nuevos regímenes tributarios podrían ayudar a los países a recaudar los ingresos generados dentro de sus fronteras y a reducir la ira del público por el éxito desproporcionado de empresas estadounidenses como Amazon, Facebook, Apple y Alphabet, la empresa matriz de Google. Si se hace mal, un mosaico de impuestos digitales podría desencadenar guerras comerciales y dificultar la innovación sin generar suficiente dinero como para ser relevante.

Se está dando un ímpetu regional y nacional que se suma al impulso de las 137 naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE). Pero el proceso internacional, que va más allá de lo digital y aborda un abanico más amplio de consideraciones sobre tributación de empresas, lleva tiempo y fue dejado de lado cuando la COVID-19 pasó a ser la mayor prioridad. Como resultado, algunos países han elegido adoptar impuestos sobre servicios digitales de manera individual, pronunciándose sobre este tema y provocando una respuesta negativa. Estados Unidos ha abierto investigaciones comerciales contra varios países, desde Francia hasta Indonesia, afirmando que esos impuestos señalan injustamente a empresas estadounidenses.

El presidente francés, Emmanuel Macron, ha afirmado que forzar a las empresas tecnológicas a pagar más impuestos es una cuestión de justicia social, y Francia se ha situado a la vanguardia de los esfuerzos por adelantarse y fomentar el proceso más amplio de la OCDE. Estados Unidos ha reaccionado, diciendo que estos movimientos puntuales socavan las conversaciones internacionales. Los dos países dieron marcha atrás en enero, al borde de una guerra comercial, pero la tensión sigue siendo alta, aun cuando el importe de dinero en juego es pequeño.

“Lo que está en juego es solo unos pocos miles de millones de ingresos que cambiarían de lugar, pero se podría resolver uno de los temas más discutidos, lo que hace que merezca la pena implicarse en ello”, afirmó Pascal Saint-Amans, director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE. “Sin una



solución multilateral, existe un riesgo grave de que se adopten medidas unilaterales, que podrían desencadenar sanciones o tensiones comerciales”.

Una cuestión de equidad

Los precedentes que se sentarían al modificar las normas tributarias internacionales, en particular si no existe un manual de acción a escala mundial, han hecho que las empresas tomen nota. Argumentan que la prioridad debe ser un sistema estable y fiable, en vez de acumular costos de cumplimiento y las batallas políticas inevitables que se sucederían. “Aceptamos que esto pueda significar que tengamos que pagar más impuestos y pagarlos en distintos lugares según un nuevo marco”, afirmó Mark Zuckerberg, ejecutivo principal de Facebook, en la Conferencia de Seguridad de Múnich del año pasado.

La OCDE defiende que la modificación en la tributación de los servicios digitales es una cuestión de justicia, no solo de ingresos. Los debates anteriores sobre tributación del comercio electrónico se han centrado en la aplicación de impuestos sobre las ventas. Pero esos modelos no captan todo el abanico de beneficios obtenidos por las empresas que ofrecen servicios gratuitos a cambio de información.

Existe “una frustración creciente” con las empresas que obtienen beneficios en países en los que no tienen una presencia física, afirmó Saint-Amans, a quien *Politico* se refirió el año pasado como “lo más cercano a un árbitro” en cuestiones de tributación internacional. El reto ahora será mantener la búsqueda de un consenso internacional sin detener los esfuerzos por completo. “Tenemos planes, sabemos hacia dónde nos dirigimos. Ahora necesitamos un impulso político, el restablecimiento de la negociación”.

Como parte de su trabajo sobre la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios (un conjunto de políticas diseñadas para que las empresas paguen impuestos donde obtienen beneficios), la OCDE ha establecido una estrategia en dos partes. Un elemento tiene como objetivo cambiar la forma en que las empresas demuestran su presencia en un país, lo que supone una diferencia en particular para los sectores con nuevos modelos de negocio basados en datos en lugar de fábricas físicas. El otro elemento aborda la cuestión de la tributación mínima, para garantizar que los beneficios empresariales tributen en algún lugar y no estén exentos en todas las jurisdicciones, de forma similar al régimen estadounidense de tributación mínima a ingresos de intangibles de fuentes extranjerías (GILTI, por sus siglas en inglés), aprobado en 2017, que establece un mínimo sobre lo que las empresas deben pagar.

La OCDE estima que los cambios que propone, junto con el régimen GILTI de Estados Unidos, generarían nuevos ingresos tributarios por un total de unos USD 100.000 millones anuales, en torno al 4% de los ingresos

mundiales procedentes de impuestos sobre la renta de sociedades. La mayor parte del aumento de los ingresos procedería del elemento de tributación mínima. Las propuestas para los nuevos modelos de negocio solo generarían un “importe modesto”, según la OCDE, y los ingresos se trasladarían desde países que son centros de inversiones a otras economías.

El presidente de Estados Unidos Joseph R. Biden, que asumió su cargo en enero, planea restablecer el enfoque de Estados Unidos sobre el comercio, la tecnología y los lazos trasatlánticos como parte de un amplio compromiso renovado con el multilateralismo. Esto no significa que Estados Unidos vaya a cesar su reacción contra los impuestos digitales ya establecidos. Aun cuando los detalles varían, estos impuestos “suelen discriminar a las empresas no residentes e imponen una doble tributación”, afirmó la Secretaria del Tesoro, Janet Yellen, en una intervención en el Senado. Afirmó que el gobierno quiere abordar estas preocupaciones, al tiempo que es consciente de que las posibles sanciones en represalia puedan dañar a los hogares estadounidenses.

Nacionalismo tecnológico

Los impuestos sobre la economía digital pueden adoptar varias formas. Algunos son tan sencillos como impuestos al consumo sobre compras por Internet o suscripciones de servicios. Otros, cuyo objetivo es evaluar la rentabilidad y separar las empresas digitales de otras partes de la economía, son más complicados. Además de esto, está la cuestión de encajar la tributación digital con otros enfrentamientos trasatlánticos en materia de política tecnológica sobre privacidad, competencia y subsidios públicos.

“Creo que se está produciendo un cierto nacionalismo tecnológico. Al mismo tiempo, esto no significa que la intervención no esté justificada”, afirmó Marshall Van Alstyne, profesor de Economía de la Información en la Universidad de Boston, y cuyo trabajo sobre el tema incluye servicios de consultoría no remunerados a la Comisión Europea y a Facebook.

Las economías de escala justifican señalar a las empresas tecnológicas más grandes, que pueden agregar datos de millones de usuarios de formas que las empresas más pequeñas no pueden igualar, afirmó Van Alstyne. Mientras que las empresas tradicionales vinculan sus productos, por ejemplo, vendiendo impresoras baratas para aumentar las ventas de papel y cartuchos de tinta, las plataformas tecnológicas ofrecen servicios gratuitos a una parte del mercado con el fin de maximizar los ingresos de otros sectores, como intercambiar cuentas de correo electrónico gratuitas por datos agregados para publicidad u ofrecer noticias en redes sociales con el fin de capturar información de redes sociales. “Las plataformas son modelos de negocio fundamentalmente diferentes.



Tras décadas sin que sucediera mucho en el ámbito de la tributación internacional, ahora todo está en juego.

Son empresas invertidas en las que los usuarios fuera de la organización crean la mayor parte del valor”, afirmó.

No todos están de acuerdo. J. Scott Marcus, un exasesor principal sobre tecnología de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos, dijo que los retos que plantean las plataformas digitales son similares a los de los sectores tradicionales, aunque en una escala mayor. En su opinión, la principal ventaja de la tecnología es la facilidad con la que pueden moverse activos. “En comparación con las empresas convencionales, las empresas digitales tienen más libertad respecto a dónde colocar los activos, especialmente dónde colocar la propiedad intelectual”, dijo Marcus, que ahora es investigador principal en Bruegel, un centro de investigación de Bruselas que cuenta con grandes empresas tecnológicas entre sus miembros.

Para el público en general, gravar la economía digital podría parecer la extensión lógica de la búsqueda de contribuciones de los sectores con más posibilidades de soportar la carga. Oxfam International, un grupo de lucha contra la pobreza que estudia la tributación como parte de su trabajo de crear conciencia, llegó a sugerir que los gobiernos impongan un impuesto sobre el “beneficio excesivo” de empresas tecnológicas, farmacéuticas y de bienes de consumo que han prosperado durante la pandemia mientras que otras partes de la economía pasaban dificultades. De forma más general, el grupo sostiene que la tributación del sector tecnológico es excesivamente baja en comparación con su fortaleza económica.

“La necesidad de gravar a las empresas digitales, y a nivel más general a la economía digital, ha recibido una mayor atención debido a la crisis del coronavirus”, sostuvo Chiara Putaturo, asesora de Oxfam sobre política tributaria y desigualdad de la UE. “Hemos visto que las empresas digitales han aumentado sus beneficios durante este año, a diferencia de otras empresas que han perdido gran parte de sus beneficios debido a la crisis”.

Búsqueda de consenso

La Unión Europea ha afirmado que quiere empezar con un número más pequeño de grandes empresas en lugar de empezar con miles de empresas orientadas al consumo, todas al mismo tiempo como ha sugerido la OCDE, lo que coloca a algunas empresas estadounidenses en el punto de mira. En una propuesta de 2018 que podría servir como base para el plan de este año sobre el impuesto digital, la Comisión Europea estableció umbrales muy altos, de forma que el plan solo afecte a las empresas de cierto tamaño, como por ejemplo tener más de 100.000 usuarios en un

Estado miembro de la UE o publicar ingresos de más de €7 millones. Sin embargo, la Unión Europea ha intentado mantener sus propuestas tributarias separadas de otras regulaciones tecnológicas. Las propuestas de impuesto digital se aplican a todas las empresas que cumplen los requisitos, no solo a las del otro lado del Atlántico.

“Debemos elaborar un texto que genere ingresos suficientes, ingresos estables, y debemos elaborar un texto que no genere tensiones comerciales”, afirmó Benjamin Angel, Director de tributación directa, coordinación tributaria y análisis económico de la Comisión Europea.

Puede que los líderes hayan acordado seguir adelante con la idea de un “impuesto digital” que sea una fuente de ingresos específica del presupuesto de la UE, pero no existe ninguna garantía de que los Estados miembros quieran que este nuevo “recurso propio” se parezca a los planes anteriores. Además, las propuestas tributarias de la UE deben ser aprobadas por unanimidad por todos los Estados miembros de la UE. Algunas medidas tributarias han podido avanzar, pero la propuesta de la Unión Europea sobre una base imponible consolidada común del impuesto sobre las sociedades ha estado atascada detrás de este obstáculo durante años.

Esto significa que la Unión Europea tendrá que encontrar un equilibrio entre los países que quieren avanzar y los que se resisten a añadir impuestos sobre las sociedades que no formen parte de un consenso internacional. Para Irlanda, que ha convertido en prioridad el atraer a empresas tecnológicas estadounidenses, evitar que la Unión Europea vaya más allá de las normas internacionales es la prioridad. “Cualquier resultado a nivel internacional debe lograr un equilibrio adecuado y ser aceptable para todos los países, pequeños y grandes, desarrollados y en desarrollo”, dijo en enero el ministro de Hacienda irlandés, Paschal Donohoe. Los cambios de las reglas del juego pueden hacer que sea más difícil para las empresas cumplir con los requisitos y que los países pequeños establezcan políticas en consonancia con las normas internacionales.

Las propuestas de la Unión Europea, al igual que muchos de los impuestos sobre servicios digitales que se están introduciendo en todo el mundo, se basan en los ingresos y otras valoraciones del negocio completo de una empresa, y no en ventas específicas y en la renta de las sociedades. Esto presenta un reto, ya que los impuestos sobre el volumen de negocios son, por lo general, ineficientes y deberían restringirse a circunstancias muy limitadas, afirmó Alexander Klemm, Subjefe de la División



de Política Tributaria del FMI y coeditor del nuevo libro del FMI *Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. Por lo general, añadió, es mejor crear un sistema tributario que establezca conceptos comunes como los beneficios y los grave en toda la economía de manera aproximadamente igual. Señalar a sectores individuales de la economía suele ir en contra de estos principios, aun cuando a veces sea útil como medida provisional.

La Unión Europea necesita dinero de muchas fuentes para dar seguimiento a las promesas contenidas en su presupuesto más reciente para siete años. Esto significa que el bloque debe introducir una propuesta de impuesto digital antes de mediados de 2021 para cumplir con sus compromisos actuales, incluso aunque, de alcanzar un acuerdo, y al momento en que lo alcance, la UE quiera estructurar sus normas de forma que sean conformes con las orientaciones internacionales.

“No se impone un impuesto porque se necesite dinero en un lugar en particular”, añadió Klemm. “Se piensa en ello al buscar la mejor manera de recaudar dinero creando

la menor distorsión y el menor costo de recaudación posibles. Decir que se debe imponer un impuesto sobre algunos sectores porque se necesita dinero de una fuente en concreto da lugar a una política tributaria equivocada”.

El debate internacional sobre por qué y cómo gravar a las empresas digitales muestra el increíblemente rápido cambio de las opiniones sobre los impuestos de sociedades en los últimos años, dijo Michael Keen, Subdirector de Departamento de Finanzas Públicas del FMI: “Tras décadas sin que sucediera mucho en el ámbito de la tributación internacional, ahora todo está en juego”. **FD**

REBECCA CHRISTIE es escritora independiente e investigadora de políticas radicada en Bruselas. También es investigadora invitada en Bruegel, un centro de investigación de Bruselas, donde se especializa en temas relacionados con los servicios financieros.

Referencia:

De Mooij, Ruud, Alexander Klemm y Victoria Perry, eds. 2021. *Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Biblioteca electrónica del FMI

La economía mundial al alcance de la mano
eLibrary.IMF.org
Pronto... nuevo diseño

