



FALSOS BENEFICIOS

La elusión fiscal de las multinacionales y la competencia entre los gobiernos están obligando a replantear el sistema tributario internacional

Michael Keen

La Liga de las Naciones no tenía página de Facebook. Sus funcionarios no usaban Google ni Amazon. Hace un siglo la inversión extranjera directa consistía en bienes tangibles, como ferrocarriles y pozos petroleros. Las regalías no eran sino cargos al carbón o cosas por el estilo; no derechos de uso de marcas o patentes. Las multinacionales no dominaban el comercio mundial.

Las cosas han cambiado. La economía internacional ha registrado un crecimiento de las multinacionales y aumentos del comercio de servicios y los flujos de capitales mundiales. Los activos intangibles, como patentes y licencias de telecomunicaciones,

son fundamentales para las empresas modernas, y la tecnología digital permite hacer negocios en un país sin mayor necesidad de contar con una presencia física. Estos cambios plantean problemas tributarios que habrían sido inimaginables en los años veinte. Pero el sistema que estableció la Liga de las Naciones aún domina la tributación de las multinacionales.

Las presiones sobre ese sistema han aumentado en las últimas décadas, quizás más allá del punto crítico, y se derivan de dos problemas distintos pero relacionados. Uno es la elusión fiscal de las multinacionales: el traslado legal de utilidades de lugares con tasas de impuesto más bajas. El otro

es la “competencia tributaria” entre los gobiernos: el uso de tasas bajas u otras disposiciones fiscales favorables para ser más atractivos para la inversión real y menos vulnerables al traslado de las ganancias no realizadas al exterior (con lo cual, otros países son menos atractivos y más vulnerables).

Guía rápida

La tributación internacional es terriblemente complicada (de por sí, un problema grave). Esta es una reseña sobre cómo funciona el sistema tributario para las multinacionales.

Los países determinan las utilidades imponibles de las empresas dentro de un grupo multinacional según el principio de precio de mercado. Esto significa que las utilidades de cada empresa se calculan valorando sus transacciones con otras empresas de ese grupo multinacional usando precios que se habrían transado con partes no relacionadas. Luego, cada país grava las utilidades asignadas de esta forma a cualquier miembro del grupo que esté domiciliado o tenga una presencia física clara y razonablemente permanente allí (un “establecimiento permanente”). Esto establece la base imponible en el denominado país “fuente” o de origen del ingreso.

Entonces, conforme a la tributación “mundial”, el país donde reside la empresa matriz para fines tributarios también grava los ingresos de sus filiales en el extranjero, a menudo otorgando créditos por los impuestos pagados allí. En los últimos años esto se ha vuelto menos común. Aún se aplica en Estados Unidos, pero (como en otros países que usan un sistema mundial) el impuesto solo se paga cuando las ganancias son repatriadas como dividendos. Por esto, las empresas estadounidenses tienen más de USD 2 billones en ganancias sin repatriar. En cambio, muchos países tienen sistemas “territoriales”, que eximen los ingresos de las empresas originados en el exterior. Por eso, el marco actual para gravar los ingresos de las empresas en el mundo es muy similar a un sistema tributario basado en la fuente u origen del ingreso.

El diseño de este marco no ha sido muy deliberado. No existe un organismo mundial sobre la tributación que formule y aplique normas comunes (aunque las normas de la Organización Mundial del Comercio sí restringen algunos aspectos de las políticas tributarias). A menudo los países definen aspectos de sus relaciones tributarias mediante tratados fiscales bilaterales (más de 3.000), y hay diversas directrices sobre la valorización de mercado. En los últimos años, este modesto multilateralismo se ha complementado con esfuerzos para limitar algunos de los mecanismos más extraños de elusión, gracias

al proyecto sobre Erosión de la base tributaria y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) del G-20/OCDE (más información más adelante). Pero los gobiernos y las multinacionales aún tienen bastante margen de maniobra. Para muchas economías en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil el sistema actual depende de los intereses de las economías más avanzadas.

El juego de las empresas

El principio del precio de mercado tiene una base lógica. En teoría, las multinacionales reciben el mismo tratamiento tributario que empresas independientes del mismo sector. El problema es que las multinacionales pueden aprovechar el principio haciendo cosas que las empresas independientes no tendrían por qué hacer.

Si los países definen su propia política tributaria sin tener en cuenta los efectos adversos sobre los demás, terminarán todos en peor situación.

Valga un ejemplo representativo. Las multinacionales pueden intentar manipular los precios (“precios de transferencia”) de sus transacciones dentro del grupo para reducir su deuda tributaria general, por ejemplo, fijando precios de transferencia artificialmente bajos de ventas de filiales en jurisdicciones de impuestos altos a aquellas con impuestos bajos. El desafío para las autoridades tributarias es entonces buscar o definir precios de mercado para valorar estas transacciones, algo que resulta cada vez más difícil porque el comercio dentro de las multinacionales no solo ha aumentado en volumen sino que gira en torno a bienes difíciles de valorar. Un ejemplo es la venta a una filial en una jurisdicción de bajos impuestos de una patente aún sin explotar cuyo valor de mercado no es claro (aunque tal vez la empresa tenga una mejor idea que la administración tributaria).

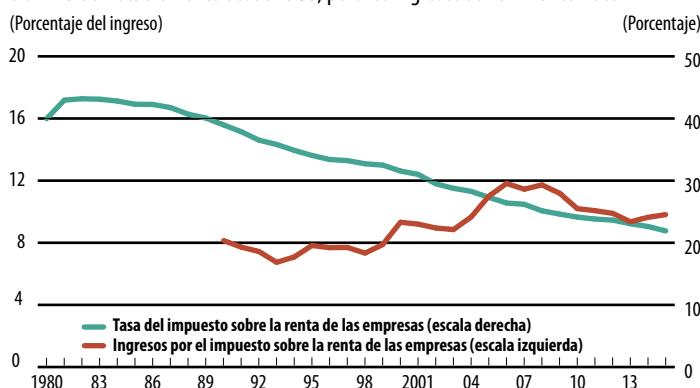
Existen muchas pruebas de que el traslado de beneficios es un fenómeno generalizado. Se estima que en 2012 las pérdidas en Estados Unidos fueron de entre un cuarto y un tercio del total de la recaudación tributaria de las empresas (Clausing, 2016). Las pérdidas pueden ser mayores en otras partes, y preocupan especialmente en las economías en desarrollo, donde la recaudación total depende más de los impuestos a las empresas y donde hay menos fuentes alternativas de ingresos.

COOPERACIÓN MUNDIAL

Gráfico 1

A la baja

Las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas en las economías avanzadas han disminuido notablemente desde 1980, pero los ingresos se han mantenido.



Fuentes: International Bureau of Fiscal Documentation; KPMG; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; World Revenue Longitudinal Database (WoRLD) del FMI; World Tax Database de la Universidad de Michigan, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las economías avanzadas incluyen países de ingreso alto y de ingreso mediano alto según la clasificación del Banco Mundial.

de las normas del proyecto ahora está respaldada por el “Marco inclusivo” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a la cual pertenecen más de 100 países.

El proyecto no altera la estructura fundamental del sistema tributario internacional. Incluso sus más vigorosos defensores lo describen como un intento de apagar incendios. Queda por verse si los daños causados por el fuego pueden repararse con una mano de pintura, o si han ocasionado daños estructurales graves que tarde o temprano exigirán una reconstrucción del sistema.

El juego de los gobiernos

La señal más evidente de la intensa competencia tributaria internacional es el rápido descenso mundial de las tasas impositivas de las empresas (gráficos 1 y 2). Se observa que, en promedio, los ingresos en las economías avanzadas se han mantenido, quizás gracias a la creciente proporción del capital en los ingresos nacionales.

Pero no solo importan las tasas generales. Los gobiernos son expertos en encontrar formas de manipular muchos otros aspectos de sus sistemas tributarios para atraer inversión real o ganancias no realizadas desviadas mediante elusión fiscal. Los gobiernos que aparentan asombro por los bajos pagos efectivos a veces son como el Capitán Renault en *Casablanca*, que se muestra “asombrado” cuando se descubren las apuestas en el Café de Rick.

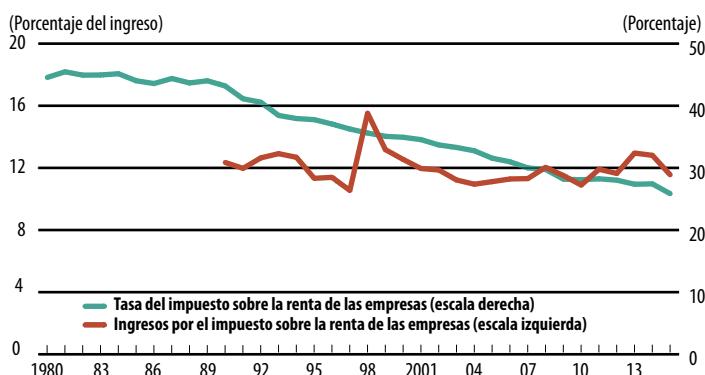
Entonces, ¿cuál es el problema con esa competencia entre gobiernos? Algunos aplauden la competencia tributaria porque limita el “derroche” de gasto público. Dejando de lado que el “derroche” depende de quién lo mida, este argumento de frugalidad se ha escuchado menos desde la crisis de 2008, dada la falta de ingresos de varios gobiernos. En todo caso, el problema central es que la competencia tributaria es una forma muy ineficiente de limitar la recaudación.

Esto se debe a que las políticas fiscales nacionales egoístas tienen repercusiones perjudiciales. Si un país hace más atractivo su sistema tributario, amplía su base imponible al atraer más inversión real o el traslado interno de beneficios, lo que es bueno a nivel nacional. Pero, igualmente, la base imponible de otros países probablemente se contraerá, lo que es malo para ellos. Si los países definen su propia política tributaria sin tener en cuenta los efectos adversos sobre los demás, terminarán en general en peor situación que si hubieran cooperado. El problema subyacente es en última instancia la movilidad de la base imponible, puesto que la tributación basada en el origen del ingreso utilizando precios de mercado es especialmente

Gráfico 2

Los efectos se sienten

Las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas también han disminuido en las economías en desarrollo, pero los ingresos han sido menos dinámicos que en las economías avanzadas.



Fuentes: International Bureau of Fiscal Documentation; KPMG; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; World Revenue Longitudinal Database (WoRLD) del FMI; World Tax Database de la Universidad de Michigan, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las economías en desarrollo incluyen países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo según la clasificación del Banco Mundial.

El proyecto BEPS ha logrado abordar varias de las formas más flagrantes de elusión tributaria. En 15 aspectos amplios (como limitar deducciones de intereses y mejorar la solución de controversias), el proyecto ha establecido cuatro normas mínimas que el G-20 recomienda a todos los países. (Una de ellas intenta limitar el abuso de las disposiciones de los tratados fiscales). La implementación



vulnerable, dado lo fácil que resulta trasladar no solo la inversión real sino también las ganancias no realizadas, mediante varios métodos de elusión.

El proyecto BEPS no aborda las fuerzas fundamentales de la competencia tributaria. Su lema ha sido reparar el sistema de los años veinte estableciendo un enfoque de tributación “donde se crea valor”. Eso suena a tributación basada en el origen del ingreso, que como se ha visto tiende a ser especialmente perjudicial para la competencia. Además, al reprimir la elusión se puede reducir una vulnerabilidad pero agravar otra. Los gobiernos toleran o incluso alientan la elusión para que las empresas más capaces de transferir sus actividades o sus beneficios al exterior puedan reducir su carga tributaria. Si al disminuir la elusión disminuye esta tendencia, los gobiernos bien podrían utilizar otros mecanismos para proteger su base imponible, como por ejemplo reducir aún más las tasas de impuestos.

¿Qué se debe hacer?

Aunque el proyecto BEPS es un intento admirable para reparar el sistema tributario internacional, pocos lo ven como una solución definitiva. Por eso, la reforma sigue en el orden del día. Algunas propuestas mantienen conceptos clave del sistema de los años veinte. Una, por ejemplo, consiste en ampliar la noción del “establecimiento permanente” para reconocer que, en esta era digital, las empresas pueden realizar actividades sustanciales sin contar con presencia física.

También se recomiendan cambios más fundamentales. La Comisión Europea ha reactivado una propuesta para distribuir las utilidades de una multinacional entre los países de la Unión Europea no en virtud de los precios de mercado sino de una fórmula mecánica que refleje, por ejemplo, la magnitud de sus ventas, activos y empleo en cada país. La ventaja de esa “fórmula de distribución” es que los precios de transferencia entre los países participantes son irrelevantes para fines tributarios. Pero la propuesta no es inmune es la competencia tributaria: los gobiernos tendrían un incentivo para atraer los factores que se incluyan en la fórmula a fin de incorporar una mayor parte de las utilidades de la multinacional a la base imponible.

Últimamente, en Estados Unidos ha cobrado mucho interés el “impuesto al flujo de efectivo basado en el destino”, que eximiría de impuestos a las exportaciones y gravaría las importaciones. Si todos los países lo adoptaran, los precios de transferencia serían irrelevantes para fines tributarios (porque los precios asociados a las exportaciones e importaciones no inciden en la deuda tributaria de ningún país). Y como los consumidores en general no se mudan en respuesta a

diferentes tasas del impuesto al consumo, este tipo de impuesto es menos vulnerable a la erosión provocada por la competencia internacional.

Aun si hubiera una alternativa ideal al sistema de los años veinte, su implementación sería difícil de coordinar. En general, los países deberían beneficiarse al coordinar sus métodos de tributación de las empresas. Pero hay un problema: un grupo de países que acuerde aumentar los impuestos se expone a que otro grupo se aproveche de la situación. Es decir, los que coordinan lo hacen con la intención de beneficiarse, pero los que se mantienen al margen pueden beneficiarse aún más.

La competencia podría dar lugar a una forma eficiente de coordinación. Una consecuencia de reemplazar un impuesto estándar a las empresas con un impuesto al flujo de efectivo basado en el destino es que se reducen los problemas de traslado de beneficios para el país que lo adopta, pero aumentan para los demás. Esto se debe a que fijar un precio alto para las exportaciones del país con este impuesto no afectará su deuda tributaria (los ingresos de las exportaciones están exentos), pero sí reducirá la deuda tributaria en los países que conserven un impuesto tradicional a las empresas (ahí las importaciones son deducibles de impuestos). Esto presionaría a otros para que también adopten un impuesto al flujo de efectivo basado en el destino.

Esto nos lleva a un último punto fundamental. El impuesto basado en el destino y la fórmula de distribución transformarían la distribución de los ingresos tributarios entre los países. Con un sistema basado en el destino, los ingresos tributarios se devengarán en los países donde se realiza el consumo final. Esto es muy diferente de la idea de que deberían devengarse en el país de producción. Es poco probable que los países productores de recursos consideren aceptable este tipo de distribución. Como con todos los temas tributarios, la pregunta clave al replantear el sistema tributario internacional es: ¿quién debe recibir el dinero? **FD**

MICHAEL KEEN es Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencia:

Clauing, Kimberly A. 2016. “The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond”. *National Tax Journal* 69 (4): 905–34.