

El mundo necesita renovar la cooperación internacional en materia tributaria

POR JOSÉ ANTONIO OCAMPO,
COMISIÓN INDEPENDIENTE PARA LA REFORMA DE LA FISCALIDAD CORPORATIVA INTERNACIONAL (ICRICT)¹

El sistema internacional de impuestos a las empresas, que fue diseñado a principios del siglo XX por el mundo desarrollado, ha quedado obsoleto en nuestro mundo globalizado de hoy. En la actualidad, casi la mitad del comercio mundial tiene lugar entre empresas matrices y filiales de empresas multinacionales y el sector servicios representa la mayor parte del PIB mundial. Pero el sistema del impuesto internacional de sociedades todavía sigue las reglas establecidas hace un siglo. Desde 2015, la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) ha venido promoviendo importantes cambios en estas normas.

Establecida por una amplia coalición de la sociedad civil y compuesta por miembros de todos los continentes y con diversas trayectorias, la Comisión tiene como objetivo fomentar el debate sobre la reforma del impuesto de empresas a nivel internacional y promover instituciones apropiadas a tal fin. La aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus necesidades de financiación

hacen que estas reformas sean aún más necesarias.

Contrariamente a los altos niveles de integración internacional que hemos alcanzado, el sistema internacional de imposición de sociedades se basa en el *principio de la persona jurídica independiente*, según el cual toda empresa que forme parte de un grupo multinacional, ya sea una empresa matriz o una filial, es tratada como una entidad jurídica independiente a la hora de pagar impuestos. Esto genera importantes problemas en la contabilidad y la tributación, dado que el precio al que se valora una transacción comercial entre dos empresas del mismo grupo, conocido como *precio de transferencia*, puede ser muy diferente al valor de una transacción comercial entre empresas no vinculadas, un precio plenamente competitivo conocido como *precio de libre competencia* (o *precio de mercado*).

En teoría, los precios de transferencia deberían ser similares a los precios de mercado. Sin embargo, es difícil o incluso imposible garantizar esto. Además, la importancia de este problema ha

aumentado debido a la creciente proporción de activos intangibles de las empresas, incluyendo su propiedad intelectual —patentes, regalías, nombres de marcas, marcas registradas—, su sistema de gestión y sus redes comerciales.

Cuando estos activos intangibles son transados dentro del mismo grupo, el principio del precio de mercado no se aplica en absoluto, ya que estas transacciones no son comparables con otras en el mercado. Esto crea enormes oportunidades para los abusos fiscales.

A esto han de añadirse los préstamos entre empresas matrices y filiales, así como la forma en que se distribuyen los costos fijos de la administración del grupo multinacional. Cuanto más compleja es la red de empresas vinculadas al mismo grupo, más fácil resulta, por tanto, evitar el pago de impuestos.

Límites globales a los esfuerzos tributarios nacionales

Además de estas complejidades, resulta difícil para las autoridades fiscales, incluso las más

¹ Una versión anterior de este texto se publicó originalmente en *International Union Rights*, la revista del Centro Internacional para los Derechos Sindicales.

eficientes, poner en tela de juicio tales transacciones y transferencias. Lo que esto implica es que el actual planteamiento de personas jurídicas independientes y su sistema de precios de transferencia es incoherente en una economía globalizada y basada en el conocimiento.

Las prácticas fiscales abusivas de muchas multinacionales han despertado indignación en la opinión pública y han llevado a varios gobiernos y parlamentos a investigar a muchas de las empresas más emblemáticas del mundo. Las investigaciones están sacando a la luz la agresiva ingeniería fiscal empleada por las grandes multinacionales, y cómo los países entran en competencia tributaria para atraer inversiones.

Más aún, en muchos casos, las multinacionales se aprovechan de “vacaciones fiscales”, zonas francas, acuerdos de inversión o la aceptación de estructuras complejas de titularidad corporativa. Todas estas prácticas se derivan del cabildeo de las empresas y de la competencia entre los gobiernos por atraer inversiones. Los símbolos de la competencia fiscal son la *guarida fiscal* clásica, que ofrece impuestos bajos o nulos, y las amplias redes de zonas económicas especiales con generosas exenciones de impuestos directos, así como otras ventajas fiscales.

Estas ventajas van acompañadas del secreto para proteger a los propietarios y evitar que las autoridades financieras y reguladoras de otros países revisen los balances

de estas empresas. Lo irónico de todo esto es que estos centros *extraterritoriales* solo existen porque los toleran los principales países desarrollados o incluso los crean ellos mismos.

La filtración de los “papeles de Panamá”, las “filtraciones de Bahamas” y, más recientemente, los “papeles del Paraíso” han revelado el alcance global de estas redes habilitadas y apoyadas por una serie de bancos, empresas contables y asesores legales. Cuando el secreto fiscal se combina con exenciones especiales, esto puede atraer y facilitar el blanqueo de capitales y una amplia gama de actividades ilícitas, tal como lo han demostrado los “papeles de Panamá”.

Además, como han revelado las filtraciones de Luxemburgo y los debates europeos sobre las ventajas del impuesto de sociedades concedidas por Irlanda, las autoridades fiscales de los países de destino pueden adoptar normas que faciliten el ocultamiento bajo un manto de secreto de los beneficios y las estructuras corporativas.

El impuesto de sociedades existe en todos los países, en gran parte como mecanismo para gravar las ganancias que son difíciles de captar a nivel individual, ya que un gran número de grandes accionistas residen en el extranjero o tienen sus propiedades registradas en fideicomisos o centros *extraterritoriales*. La combinación de políticas fiscales conservadoras, la creciente movilidad del capital y la competencia entre

países por atraer inversiones (y retener las de sus propias empresas) ha dado lugar a tasas impositivas más bajas y a muchos otros beneficios.

Según datos del Banco Mundial, los ingresos procedentes del impuesto de sociedades representan alrededor del 8 por ciento de los ingresos fiscales en los países desarrollados y el 16 por ciento en los países en desarrollo, lo que supone que este impuesto es de particular importancia para el mundo en desarrollo. Desde la década de los 80, el impuesto legal de sociedades ha bajado de un nivel típico del 45 por ciento al 25-30 por ciento. Además, como consecuencia de la variedad de exenciones concedidas, los tipos impositivos efectivos son mucho más bajos que los legales. A nivel mundial, se calcula que la carga media del impuesto de sociedades oscila en torno al 14 por ciento de todos los ingresos declarados.

Según cálculos conservadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios generan pérdidas de entre 100.000 y 240.000 millones de USD anuales en todo el mundo, lo que equivale a un porcentaje entre el 4 y el 10% de los ingresos mundiales procedentes del impuesto de sociedades. Las estimaciones de los investigadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) son aún mayores: una pérdida de ingresos cercana a los 200.000 millones de USD o el 1,3% del PIB, para los países en desarrollo, y

entre 400.000 y 500.000 millones de USD o el 1% del PIB, para los países de la OCDE.

Cuando las empresas no pagan los impuestos que deben, los gobiernos pueden verse obligados a recortar los servicios esenciales para el público o a aumentar los impuestos regresivos, como el IVA, lo que conduce a una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Además, los abusos fiscales de las multinacionales producen una competencia desleal con las empresas nacionales, muchas de las cuales son empresas pequeñas y medias que generan una gran cantidad de empleo.

Una propuesta alternativa

La ICRICT, la cual presido, tiene una propuesta alternativa a este sistema defectuoso que se presentó en nuestra Declaración de 2015² y en un informe reciente.³ Si las multinacionales pagaran impuestos como empresas únicas y unificadas, los precios de transferencia desaparecerían, porque sus activos globales se consolidarían y no podrían ganar o perder a través de transacciones internas. A su vez, todos los países obtendrían ingresos fiscales del grupo multinacional en proporción a las actividades realizadas en ellos, es decir, a las actividades

económicas reales que tienen lugar en cada territorio.

Este sistema requeriría llegar a un acuerdo sobre cómo dividir los impuestos recaudados de estas empresas entre los países en los que operan. A tal fin podrían utilizarse factores como las ventas, el empleo y los recursos utilizados. La experiencia de los países federales que emplean sistemas similares a nivel nacional sería útil para acordar cuáles son las mejores normas a este respecto.

En este sistema, los países podrían seguir compitiendo entre sí reduciendo los tipos del impuesto de sociedades para fomentar la inversión o reasignando actividades, como hacen ahora. Por esta razón, nuestra propuesta también es que los países establezcan una tasa mínima del impuesto de sociedades entre el 15 y el 25 por ciento.

Lo que probablemente generará un debate candente es a qué nivel fijar el tipo impositivo mínimo efectivo, ya que varios países (incluidos los Estados Unidos) han adoptado o anunciado porcentajes mucho más bajos o reducciones aún más generosas en la base impositiva. Para alcanzar un acuerdo global sobre un tipo impositivo mínimo efectivo, probablemente será necesario contar con un organismo impositivo internacional.

Sin embargo, en algunas regiones podrían establecerse tipos impositivos mínimos efectivos a corto plazo, como primer paso

hacia una convergencia mundial. Si países como los EE. UU. o los miembros de la UE establecieran un tipo impositivo mínimo que afectara a las empresas que operan (producen o venden) dentro de sus territorios, esto implicaría la introducción de facto de un tipo impositivo mínimo global. A su vez, los países en desarrollo podrían utilizar el sistema que se aplica actualmente en el Brasil, en el que las filiales locales están sujetas a montos mínimos de ingresos imposables basados en los márgenes brutos de las transacciones que realizan.

Hasta ahora, la organización internacional que más ha contribuido a la cooperación fiscal entre sus miembros es la OCDE, cuyas actividades se han visto reforzadas por el reciente apoyo del G20. El Plan de Acción de la OCDE “Erosión de bases imposables y traslado de beneficios” (BEPS, por sus siglas en inglés) fue aprobado en 2013 y sus primeros acuerdos se anunciaron en 2015. Este ha sido un paso importante en la dirección correcta, ya que inició un informe país por país sobre las ganancias y el pago de impuestos de las mayores multinacionales, además de facilitar el intercambio de información entre países. Desafortunadamente, esta norma solo se aplicará a las grandes multinacionales y sus informes no estarán disponibles públicamente, pese a nuestra necesidad esencial de transparencia.

Asimismo, el Plan de Acción BEPS no aborda la raíz del problema: el sistema de precios de

2 Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2015).

3 Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2018).

transferencia. Todavía permite a las empresas trasladar sus ganancias a donde quieran para aprovechar las jurisdicciones con los impuestos más bajos. Las regulaciones globales continúan trabajando en contra de los países en desarrollo.

Estos esfuerzos también dejan abierta la cuestión básica de la gobernanza mundial y, en particular, la falta de una participación equitativa, eficaz y oportuna de los países en desarrollo. La OCDE no es una organización mundial, ya que está formada en primer lugar por países desarrollados. Por ese motivo, la principal responsabilidad de la cuestión de la cooperación en materia de impuestos debe recaer en las Naciones Unidas, convirtiendo al actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en una organización *intergubernamental* genuinamente mundial y asignando recursos suficientes para promover y mejorar la cooperación internacional en materia de impuestos. La ICRICT también ha propuesto que los Estados Miembros de la ONU inicien negociaciones para preparar un borrador de convención de la ONU para combatir las prácticas fiscales abusivas.

El Grupo de los 77 y China presentaron una propuesta para fortalecer el Comité de la ONU durante la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Ababa en julio de 2015, pero los principales países desarrollados

bloquearon esta propuesta. Sin embargo, el proyecto continúa, ya que la ONU es el único foro legítimo para esta discusión. Y para lograr ese objetivo, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos deben presionar a sus gobiernos para que avancen en esa dirección.

Bibliografía

Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2018): Una hoja de ruta para mejorar las reglas de tributación de las multinacionales: Un futuro más justo para la tributación mundial.

www.icrict.com/icrict-documents-a-fairer-future-for-global-taxation

Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2015): Declaración de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional. www.icrict.com/icrict-documents/the-declaration

José Antonio Ocampo es Profesor y Director de la Concentración de Desarrollo Económico y Político de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia. También es Presidente de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT).