

Reforma tributaria internacional y América Latina

En el contexto de la globalización y digitalización de la economía se busca una mayor justicia fiscal.

Ricardo Martner

Comisionado del ICRICT - Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation-

La reforma de la tributación internacional ha sido uno de los temas principales de las recientes reuniones del G-20 y del G-7. Se trataba, sin éxito, de lograr consensos para enfrentar las maniobras elusivas de las grandes compañías, esencialmente vinculadas a la economía digital.

Por otra parte, reunidos en el marco inclusivo de la OCDE, 129 países publicaron un “Programa de trabajo para alcanzar un consenso sobre los retos fiscales derivados de la digitalización de la economía”. El documento propone una serie de opciones, que van desde pequeños ajustes en el actual sistema hasta propuestas radicales que podrían conducir a una reasignación significativa de los derechos fiscales y a la introducción de un tipo impositivo efectivo mínimo global para las empresas.

El plan de trabajo del marco inclusivo de la OCDE identificó dos pilares para las negociaciones. El Pilar uno considera reasignar los derechos tributarios hacia los países en los que se consumen los productos y servicios de una empresa y en los que residen sus usuarios. Estas reformas podrían significar que muchos países podrán gravar por primera vez a las grandes empresas –incluidos los grandes gigantes de la tecnología– en función de los beneficios que generen en sus países. Nótese que ya se están discutiendo proyectos de ley de manera unilateral. En Francia por ejemplo, se considera aplicar un gravamen de 3 % sobre las ventas en publicidad y en contenidos a las empresas con ventas digitales superiores a tres millones de euros en su jurisdicción.

Por cierto, se trata de un programa de trabajo que tiene que recorrer aún diversas instancias para llegar a un acuerdo global, el que se considera complejo pues existen diversas posturas sobre el tema. En caso de que esta alternativa se postergue, el plan de trabajo del marco inclusivo considera el Pilar dos, que consiste en introducir un impuesto mínimo global.

La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) de la que soy comisionado, considera que se trata de una oportunidad para avanzar hacia un sistema tributario internacional sencillo, eficiente y justo. Baste recordar que se estima que hasta el 40 % de las ganancias de las multinacionales

terminan en paraísos fiscales. En efecto, la evasión y elusión por parte de las empresas transnacionales (ETN) es un problema global. La mayoría de las operaciones comerciales transfronterizas ocurren al interior de las ETN, facilitando el desvío de beneficios entre jurisdicciones, los flujos ilícitos y la consecuente erosión de las bases tributarias domésticas.

Con estas iniciativas, y las que también se dan al nivel de Naciones Unidas, el camino está trazado hacia una mayor justicia fiscal global. Pero, benefician estos acuerdos a los países en desarrollo? Pochito, más bien poco. Más parece “una pelea de perros grandes”. En América Latina por ejemplo, un eventual gravamen específico a las compañías digitales tendría efectos tributarios bastante limitados.

Quiere decir esto ¿qué no es una discusión relevante para el continente? Muy por el contrario. Primero, porque sin duda la economía digital tendrá una proporción significativa en el futuro cercano. Segundo, porque dichos cambios fortalecen un pilar básico de los sistemas tributarios, a saber el impuesto a los beneficios de las corporaciones. No olvidemos que existen voces o vociferantes que abogan por su eliminación total, o al menos de su componente progresivo.

Recordemos, por nuestra parte, el papel casi nulo de los impuestos directos en la redistribución del ingreso en el continente. Y recordemos también que la evasión fiscal asciende a 4.3 puntos del PIB en lo referido a la imposición directa. Es decir, el camino es largo, y no atañe solo a la economía digital ni a las transnacionales.

UNA DE LAS FALENCIAS DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO HAN SIDO LOS INCENTIVOS

Por ello, el Pilar dos, esto es la búsqueda de mínimos imponibles globales, es de vital importancia para la región, en particular porque permite evitar o eliminar la competencia fiscal y la tentación de reducir las tasas corporativas con fines políticos.

En efecto, los cambios en las tasas tributarias legisladas han sido notables: un brusco descenso de los aranceles a mediados de la década de 1990, acompañado de un paulatino incremento de la tasa general del IVA y una caída a la mitad de las tasas del ISR, tanto sobre las personas como sobre las sociedades, de tasas cercanas al 50 % a mediados de la década de 1980. Y este estado de cosas no ha sido corregido.

Por añadidura, en la mayoría de los casos, hay una larga serie de exoneraciones y tratamientos diferenciales según la fuente generadora de ingresos, que atenta contra la equidad horizontal y vertical del tributo y limita su potencial recaudatorio y redistributivo. Las reformas recientes y la adopción de los denominados “sistemas semiduales”, en muchos países de la región, han consagrado esta mutilación virtual del ISR, al limitar la imposición sobre las rentas de capital.

En suma, en América Latina, una de las principales falencias de las estrategias de desarrollo ha sido el otorgamiento generalizado de incentivos tributarios o financieros, basado en la creencia de que ello es necesario y suficiente para asegurar inversiones, innovación y empleos de calidad. No es, sin embargo, a través de incentivos tributarios que se logran estos propósitos, pues la mayoría de estos se instalan en intereses corporativos, y el impacto final suele ser el aumento de las utilidades, más que de las inversiones.

Por el contrario, el principal promotor del desarrollo es un Es-

tado con capacidad de proveer bienes públicos de calidad, como se constata en la historia de todas y cada una de las democracias desarrolladas. Por lo tanto, un principio fundamental por el que han de guiarse los esfuerzos de promoción de inversiones es limitar la proliferación de incentivos tributarios o el otorgamiento de subsidios generalizados.

Las iniciativas globales conducentes a establecer una tributación unitaria a las empresas multinacionales son por tanto una oportunidad extraordinaria para apoyar otras medidas que son concomitantes, como el intercambio automático de información entre jurisdicciones, el registro de beneficiarios últimos, y una tasa mínima efectiva en el ISR a las personas jurídicas.

Será también necesario revisar con métodos costo/beneficio las exenciones otorgadas a empresas y sectores económicos y realizar estimaciones públicas, continuas e independientes del incumplimiento tributario, tanto a nivel de empresas como de personas. Por otra parte, la falta de una política fiscal que obligue a la independencia entre auditores y asesores (tributarios y de precios de transferencia) es uno de los factores que está minando el régimen actual, propiciando la planificación fiscal agresiva.

Es menester, finalmente, consolidar el poder de fiscalización de las administraciones tributarias, permitiendo la plena aplicación de las normas anti-abuso. Por supuesto, lograr avances en estos frentes requiere de amplia voluntad política, del apoyo de los gobiernos, y la decidida presión de la academia y de la sociedad civil organizada para acabar con el vergonzoso incumplimiento de corporaciones y personas en nuestro continente. 

PARA CUALQUIER INFORMACIÓN RELACIONADA CON LO PUBLICADO
EN LOS APARTADOS QUE INTEGRAN ESTA SECCIÓN,

comuníquese con el Coordinador Editorial: Mtro. Jesús E. Coronado
Contreras, correo electrónico: jesus.coronado@idconline.mx
Parque de Granada # 69, Col. Lomas de la Herradura. Teléfono: 7100-0025.