

Reforma fiscal corporativa internacional: hacia una solución completa y justa*

International corporate tax reform:
towards a fair and comprehensive solution

*Comisión Independiente para la Reforma
de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT)***

ABSTRACT

In this document, the ICRICT takes a stand on the approach of a global tax reform, within the framework of the OECD proposals to tax multinational corporations and related discussions of the G20. In this regard, the commission emphasizes the need for a sustainable international fiscal system that, in the long term, benefits both advanced and developing economies; treats multinationals as single companies, and, through a community of states, generates a framework for a fairer international tax system.

Keywords: Global tax reform; international tax system; multinationals; OECD; inclusive framework.

RESUMEN

En este documento, el ICRICT toma postura respecto del planteamiento de una reforma fiscal global, en el marco de las propuestas de la Organización para la

* Publicado originalmente por la Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT), © ICRICT, 2019. Original en inglés: *International Corporate Tax Reform: Towards a Fair and Comprehensive Solution*. Octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.icrict.com/international-corporate-taxation-reform> [Traducción de Luis Arturo Velasco Reyes; resumen redactado por el editor.]

** La ICRICT está conformada por los siguientes comisionados: Edmund Fitzgerald, Eva Joly, Gabriel Zucman, Ifueko Omoigui Okauru, Jayaty Ghosh, José Antonio Ocampo, Joseph Stiglitz, Irene Ovonji-Odida, Kim S. Jacinto Henares, Léonce Ndikumana, Magdalena Sepúlveda, Suzanne Matalé, Ricardo Martner, Thomas Piketty y Wayne Swan.

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para gravar a las firmas multinacionales y las discusiones relacionadas del G20. En este sentido, la comisión enfatiza la necesidad de un sistema fiscal internacional sostenible que, a largo plazo, beneficie tanto a las economías avanzadas como a las economías en desarrollo, que trate, asimismo, a las multinacionales como empresas únicas, con el fin de que, mediante una comunidad de Estados, se genere un marco para la tributación internacional más justa.

Palabras clave: reforma fiscal global; sistema fiscal internacional; multinacionales; OCDE; marco inclusivo.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Una reforma exhaustiva del sistema fiscal corporativo internacional ha estado en proceso durante siete años. Los esfuerzos para lograr esta reforma continúan debido, en gran medida, a las presiones de la sociedad política y civil, así como a un consenso de que hasta ahora los resultados sólo han logrado mejorar algunas reglas ya existentes.
2. Una reforma justa y completa resultaría en un sistema fiscal internacional más simple, más sencillo de administrar, más eficiente y más equitativo. El primer paso que tome esta reforma debería ser hacia una tributación de las firmas multinacionales: que se les considere como empresas únicas y unificadas, y se recurra a un formulario basado en factores objetivos.
3. Las propuestas actuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) van más allá del “principio de libre competencia” y se concentran en la distribución de las ganancias globales de las multinacionales, pero no han logrado adoptar explícitamente el principio de empresa unitaria defendido por la ICRIT, por muchos países en desarrollo (dirigidos por el G24 de países en desarrollo) y por la sociedad civil. La idea de que las ganancias globales de las multinacionales deben someterse al reparto tributario es cada vez más aceptada, y lo es también la ambición de frenar la carrera hacia el fondo en la competencia fiscal mediante el establecimiento de un impuesto mínimo global que, a nuestro parecer, debería fijarse en 25 por ciento.

4. Sin embargo, continúa preocupándonos el alcance que tendrá este proceso de reforma, así como la posibilidad de que las presiones de las multinacionales y los compromisos políticos y gubernamentales lo debiliten. Particularmente, nos preocupa la propuesta de distinguir entre ganancias “rutinarias” y “residuales” y aplicar el reparto estructurado sólo a partir de estas últimas, así como la propuesta de enfocarse sólo en las ventas para determinar la distribución de las ganancias gravables.
5. Mientras que el marco institucional se ha hecho más inclusivo, la credibilidad de la OCDE como el cuerpo indicado para dirigir esta labor sigue siendo cuestionable. A pesar de la creación del “marco inclusivo”, aún queda mucho por hacer para asegurar la participación y la representación efectivas de los países en desarrollo.
6. Esperamos con interés el resultado de las negociaciones en curso, pero como comisión no consideramos que el resultado probable en 2020 sea un punto final. Es, más bien, el primer paso hacia la creación de una arquitectura tributaria internacional genuinamente justa, la cual requerirá discusiones multilaterales que vayan más allá del proceso en su estado actual y que estén involucradas con el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pues éste es el único foro en el que todos los países tienen representación.

I. LA SITUACIÓN ACTUAL

Las negociaciones para reformar el sistema fiscal internacional han llegado a una coyuntura decisiva. El G20 ha acordado que se necesita una reforma exhaustiva y que un liderazgo firme es posible. El programa de trabajo¹ publicado en mayo del 2019, *Marco inclusivo sobre BEPS*² de la OCDE (“marco inclusivo”), delineó las acciones a desarrollar para alcanzar una solución consensuada sobre los aspectos principales del sistema, como nuevas reglas para la distribución del ingreso de las multinacionales y un modelo de

¹ Véase <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.htm>

² Erosión de la base imponible nacional y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) [nota del editor].

impuesto global para evitar la erosión de la base imponible. Se espera alcanzar una solución de consenso para finales de 2020.

II. LAS POLÍTICAS DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Para enfrentar desafíos globales como la desigualdad creciente, el cambio climático y la migración forzada, es necesaria una comunidad de Estados bien financiada, dispuesta a colaborar de forma efectiva. Consecuentemente, sin reglas tributarias globales más justas, no podrá haber soluciones sostenibles para estos desafíos.

La tributación corporativa es una de las herramientas más importantes para enfrentar la desigualdad. Sin embargo, la evasión de impuestos de las multinacionales aumenta aún más la desigualdad de ingresos, mientras que los recursos propios de las empresas pertenecen en mayor medida, directa o indirectamente (por ejemplo, por medio de fondos de inversión), a individuos adinerados que perciben beneficios por medio de dividendos y ganancias de capital.

Desde el inicio del proceso, la comunidad internacional ha recibido promesas de soluciones completas y efectivas, pero hasta ahora las propuestas para una reforma no han estado a la altura de las expectativas.

A pesar de que el cambio reciente en el análisis de la OCDE sobre los problemas mencionados es positivo y de que varios países han brindado un apoyo sustancial para alcanzar una reforma verdadera, nos preocupa la posibilidad de que este proceso conduzca, una vez más, a soluciones ineficaces. La necesidad de una reforma fundamental es muy evidente, pero se necesita también la voluntad política para salir adelante.

Las reformas globales necesitan una colaboración efectiva entre todos los Estados, más que un interés limitado a la propia nación. Desafortunadamente, las posiciones negociadoras de los gobiernos individuales se enfocan principalmente en el impacto que tendrían las nuevas propuestas en los ingresos tributarios y en la protección de sus regímenes tributarios multinacionales o preferenciales.

Creemos que, para enfrentar los complejos desafíos globales que el mundo encara actualmente, es necesario tomar decisiones visionarias que dejen de lado el interés limitado a la propia nación y que den prioridad a los esfuerzos colectivos para detener la carrera hacia el fondo en la competencia fiscal. Los

gobiernos deberían avanzar hacia un sistema fiscal internacional sostenible que, a largo plazo, beneficie tanto a las economías avanzadas como a las economías en desarrollo.

III. LA PERSPECTIVA DE LA ICRICT

Las multinacionales operan mediante modelos de negocios gestionados centralmente, por lo cual sus altos márgenes de ganancia global se deben significativamente a la integración de sus actividades en distintas jurisdicciones.

La mayor parte del comercio mundial tiene lugar en grupos multinacionales y, por lo tanto, es imposible establecer precios competitivos que sean significativos y unívocos para tasar las transacciones entre firmas que formen parte de un grupo multinacional. Dichos precios ficticios se encuentran en el núcleo del sistema actual de precios de transferencia, y hemos notado que continuarán así en algunas de las propuestas principales que se están considerando actualmente. En la práctica, el sistema fiscal internacional vigente otorga a las multinacionales tanta discreción que pueden asignar sus ganancias en jurisdicciones de bajos impuestos y, por lo tanto, minimizar su tributación; ésta es una oportunidad de la que carecen las empresas domésticas, particularmente las pequeñas y las medianas, que pagan tasas efectivas del impuesto de sociedades más altas en su propia jurisdicción.

Como comisión, desde 2015 hemos buscado un nuevo enfoque para “rechazar el artificio de que los subsidiarios y las filiales de una firma son entidades separadas con tratos diferentes ante la ley tributaria y, en cambio, reconocer que las multinacionales funcionan como empresas únicas que realizan actividades empresariales a través de fronteras internacionales”. Esto conduce a la propuesta de un “sistema fiscal que trate a las multinacionales como empresas únicas y unificadas, haciendo uso de un reparto del formulario basado en factores objetivos, como las ventas y los empleos”.

Diferentes fórmulas de distribución (es decir, elección de factores y ponderación) podrían desarrollarse para amplios sectores de la economía (por ejemplo, manufactura, servicios o industria extractiva), con el fin de reconocer el principio de que factores diferentes de oferta y de demanda interactúan en la generación de las ganancias globales de las multinacionales (por ejemplo, ventas, empleados, capital y recursos naturales). Sin embargo,

las diferenciaciones y escisiones (*carve-outs*) deberían mantenerse al mínimo para reducir complejidades y oportunidades de evasión de impuestos.

Hemos propuesto también algunas medidas para refrenar la competencia fiscal³ y la carrera hacia el fondo en la tributación corporativa: en particular, acordar una tasa tributaria corporativa mínima.

Estamos convencidos de que un sistema de reparto del formato multifactorial, aunado a una tasa tributaria mínima global, sería la mejor opción para salir adelante. Al reconocer la necesidad de medidas transicionales, cualquier reforma debería llevarnos en esa dirección.

Además, hemos hecho hincapié en la contabilidad inadecuada y la falta de legitimidad del marco institucional actual, y hemos exigido que se realicen debates conducidos por la ONU, con el fin de crear un marco adecuado para la tributación internacional.

IV. NUESTRA OPINIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DESEADOS

Nos complace que el “marco inclusivo” haya aceptado el principio de que las multinacionales son empresas unitarias globales y de que la distribución de las ganancias debería realizarse a partir de las cuentas consolidadas de las multinacionales globales, adoptando, por lo tanto, un enfoque unitario. Nos complace también la búsqueda de enfoques formulistas para la distribución de las ganancias de las multinacionales entre países y la introducción de un impuesto mínimo global para detener el traslado de beneficios de las subsidiarias de las multinacionales sujetas a una tributación baja o inexistente.

Sin embargo, el resultado de las negociaciones debe juzgarse en la medida en que éste se aleja de un sistema obsoleto y disfuncional para acercarse a un sistema:

1. Más simple: las revisiones al sistema deberían simplificarlo para limitar drásticamente las oportunidades de evasión de impuestos y asegurar que las autoridades tributarias puedan proteger la base imponible del traslado artificial de beneficios.
2. Más fácil de administrar: las revisiones deberían reducir los costos de cumplimiento para las multinacionales y los costos de las auditorías

³ Véase <https://www.icriict.com/icriict-documentsfour-ways-to-tackle>

para las autoridades tributarias, así como brindar seguridad fiscal a las multinacionales.

3. Más eficiente: las revisiones deberían reducir las tergiversaciones sobre el lugar en el que ocurren las actividades económicas y el lugar en el que supuestamente ocurren.
4. Más equitativo: la repartición de las ganancias de las multinacionales entre distintas jurisdicciones por motivos fiscales es una tarea fundamentalmente distributiva; las revisiones de las reglas resultarán en la redistribución de los derechos fiscales, con lo cual debe considerarse el impacto que esto tendría tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, su contribución relativa a la economía global y sus necesidades fiscales.

Las soluciones deben ser completas y no limitarse a la economía digital, pues todas las firmas (multinacionales y nacionales) recurren cada vez más a las tecnologías digitales como parte integral de sus prácticas empresariales.

Admitimos que varios países desarrollados piden también “seguridad fiscal” (es decir, arbitraje obligatorio u otros mecanismos de resolución de conflictos) como una condición para la redistribución de los derechos fiscales en los países en desarrollo. Consideramos que los países en desarrollo no deberían aceptar mecanismos de resolución de conflictos asimétricos y más estrictos como condición para llegar a un consenso. Lo que en realidad se necesita son reglas más justas, más claras y más fáciles de administrar para reducir la posibilidad de caer en conflictos y para construir sistemas de resolución de conflictos eficientes y justos conforme a los principios de justicia del siglo XXI. Las deficiencias en los sistemas de arbitraje imperantes se han discutido ampliamente y la creación de un sistema global de resolución de conflictos fiscales debería quedar sujeta a distintos debates.

V. NUESTRO ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS ACTUALES

Existen negociaciones en curso dentro del “marco inclusivo”, cuyo fin es desarrollar nuevas reglas para la distribución del ingreso de las multinacionales y un modelo de impuesto global que evite la erosión de la base imponible.

En nuestra opinión, el resultado de esta negociación desembocaría en un nuevo conjunto de reglas aplicable a todas las multinacionales, o al menos

la mayoría, de modo que cualquier umbral de ingresos que se aplique a las firmas afectadas por las nuevas reglas debería establecerse en un nivel relativamente bajo.

Se ha propuesto un nuevo enfoque para la distribución del ingreso de las multinacionales, el cual mantendría el precio de transferencia actual para determinar ganancias generadas localmente (“ganancias rutinarias”) que sean gravables localmente, y luego distribuir una fracción de las ganancias globales restantes de las multinacionales (“ganancias residuales”) por medio de una fórmula.

Rechazamos la idea de distinguir entre ganancias “residuales” y “rutinarias” basándonos en tres factores:

1. No es posible distinguir conceptualmente entre ganancias residuales o rutinarias de las multinacionales, pues las ganancias son esencialmente el resultado de las actividades globales de una firma. En términos empíricos, es difícil también distinguir las de forma significativa, como lo muestran las definiciones radicalmente diferentes propuestas por la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI).
2. En un sistema fiscal corporativo bien diseñado, el costo del capital está totalmente presupuestado (a menudo con más que sólo deducciones económicamente justificables por depreciación e interés), de forma que sólo las ganancias “puras” excedentes (o sea, las rentas económicas) son gravadas y, por consiguiente, no hay ningún impedimento para la inversión empresarial y el crecimiento sostenible.
3. Las reglas de precios de transferencia actuales no son idóneas para determinar las “ganancias rutinarias”, como lo muestra el gran número de conflictos fiscales relacionado con ellas.

Con la OCDE considerando la aplicación de este nuevo enfoque, una parte de las denominadas ganancias “residuales” se repartirá de acuerdo con la ubicación de las ventas finales de las multinacionales. Elegir la distribución de los derechos fiscales solamente en relación con las ventas generaría ganadores y perdedores entre países tanto desarrollados como en desarrollo, y perjudicaría a los países con mercados domésticos relativamente pequeños o a aquellos con exportaciones sustanciales, particularmente de recursos naturales y turismo. Ya que los países ricos consumen más, la distribución de las ganancias de acuerdo con las ventas muy probablemente sólo resul-

taría en una distribución inequitativa entre países que beneficie a los desarrollados.

Brindamos nuestro apoyo para una distribución mucho más simple sobre los ingresos de las multinacionales, que ocurriría conforme a la propuesta de un reparto fraccional que presentó el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro (G24) de los países en desarrollo. Este reparto distribuiría todas las ganancias por medio de una fórmula equilibrada (incluyendo el empleo en particular, así como el uso de recursos naturales) que reflejaría las actividades económicas generadoras de valor en la cadena de suministro de las multinacionales.

Apoyamos también la propuesta actual por un impuesto global para evitar la erosión de la base imponible. En nuestra opinión, un impuesto mínimo efectivo global debería:

1. *Fijarse en un mínimo de 25%*. Nos preocupa la posibilidad de que una tasa efectiva del impuesto de sociedades que sea mínima y más baja se convierta en un parámetro internacional que incentive una “carrera hacia el mínimo”. Los países en desarrollo, que dependen relativamente más de los impuestos corporativos como fuente de ingresos públicos, serían los principales afectados por dicha tendencia, así como las medianas y las pequeñas empresas de los países desarrollados, que continuarían pagando la tarifa completa. La cifra de 25% está determinada por la tasa del impuesto de sociedades promedio actual en los países del G7.⁴
2. *Ser aplicada en cada país* y dejar un margen para el *blending*⁵ del impuesto pagado solamente a nivel jurisdiccional (que permita que los países ofrezcan incentivos por desarrollo económico en zonas o regiones especiales, siempre y cuando la tasa tributaria efectiva de las multinacionales en todo el país exceda el mínimo), sin admitir el *blending* global (que permitiría a las multinacionales compensar los altos impuestos en algunos países, al trasladar algunos ingresos a jurisdicciones de baja tributación).
3. *No incluir escisiones (carve-outs)* por regímenes de incentivos (por ejemplo, regímenes de *Patent Box*), pues el marco inclusivo de la OCDE

⁴ Véanse https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/communication_taxation_digital_single_market_en.pdf (p. 6), y <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2019/02/Corporate-Tax-Out-of-Control.pdf> (p. 32).

⁵ *Blending* se refiere a la habilidad de los contribuyentes de mezclar ingresos de alta y baja tributación para conseguir una tasa tributaria de ingresos mezclada superior a la tasa mínima.

ha reconocido que las escisiones “minarían el objetivo de la política y la efectividad de la propuesta”.

VI. GOBERNANZA

La OCDE ha expresado su compromiso por un multilateralismo responsable, efectivo e inclusivo.⁶ Este compromiso debe entenderse en el contexto de la obligación de los Estados de contribuir a crear un ambiente internacional que permita el cumplimiento de los derechos humanos.

La Agenda de Acción de Addis Abeba 2015⁷ hizo hincapié en la importancia de una cooperación tributaria internacional que debería “ser universal en su planteamiento y objetivos, y tomar en cuenta las diferentes necesidades y capacidades de todos los países”.

El contexto del trabajo actual en el proyecto BEPS se ha ampliado con la creación del marco inclusivo. Éste cuenta ahora con 134 miembros, la mayoría de los cuales corresponde a países en desarrollo. En principio, todos los miembros del “marco inclusivo” participan en igualdad de condiciones, pero en la práctica no es así. Primero, porque la secretaría de la OCDE, conformada solamente por los países de la OCDE, es la encargada de atender el “marco inclusivo”. Luego, porque para tener una participación efectiva se necesitan recursos considerables, lo que genera un gran desequilibrio entre los miembros. El avance de las negociaciones y la presión para llegar a un acuerdo en un lapso breve exacerban aún más este desequilibrio. Finalmente, porque hay una disparidad inevitable de poder de negociación en los países basada en su importancia económica y política.

Los países en desarrollo deben ser participantes iguales en el desarrollo de las reglas de tributación internacional y no meros participantes en procesos en los que sus opiniones tan sólo importan por su aparición en consultas generales. Esto puede llegar a ser posible solamente en un espacio que permita la participación igual y efectiva para todos los países, incluidos los más pobres.

Las discusiones para crear un cuerpo tributario global en la ONU deben continuar, pues la estipulación de normas internacionales sólo es legítima en un espacio democrático multilateral, y solamente la ONU es capaz de brindar

⁶ Véanse <http://www.oecd.org/france/achieving-responsible-effective-and-inclusive-multilateralism-paris-september-2018.htm>, y <http://www.oecd.org/tax/beps/flyer-inclusive-framework-on-beps.pdf>

⁷ Véase https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

este espacio. Sin embargo, por el momento los miembros del “marco inclusivo” deberían hacer caso a la petición de una representación justa y exigir que la OCDE rinda cuenta de ello.

Un resultado que no tenga una amplia y profunda implicación de todos los sectores de la comunidad global, incluidos los países en desarrollo y los trabajadores, desembocará en un resultado ilegítimo que no resolverá las injusticias actuales del sistema fiscal corporativo global y conducirá a más presiones por soluciones unilaterales. En última instancia, podría socavar la legitimidad de la OCDE, que se jacta de ser el cuerpo que dirige la estipulación de normas para la tributación internacional.

CONCLUSIONES

La resistencia ante la búsqueda de una tributación unitaria en las ganancias globales de las multinacionales comienza a disminuir. Sin embargo, la rapidez del proceso de reforma y la presión para llegar a un consenso significan que existe un alto riesgo de llegar a soluciones insatisfactorias, a la vez que los problemas de gobernanza y de representación plena siguen sin resolverse.

El éxito de lo que se acuerde en el G20 dependerá de si la reforma cumple con los criterios principales expuestos en este artículo y de si ésta resulta en un nuevo sistema fiscal internacional que sea más simple, más fácil de administrar, más eficiente y más equitativo.

Esperamos con interés los resultados de estas negociaciones. Sin embargo, como comisión no consideramos que el resultado probable en 2020 sea un punto final, sino el primer paso hacia la creación de una arquitectura fiscal internacional genuinamente justa, lo cual requerirá discusiones multilaterales que vayan más allá del proceso en su estado actual y que estén involucradas con el sistema de la Organización de las Naciones Unidas.