

Hacia una reforma de la tributación corporativa internacional

Ricardo Martner

MAYO DE 2019

- La Fundación Friedrich Ebert promueve el debate sobre las reformas necesarias en la tributación de las empresas transnacionales (ETN) y la lucha contra los Flujos Financieros Ilícitos (FFI). En los últimos años se generó una notable dinámica en este debate. Las primeras medidas de reforma ya han sido elaboradas y en la actualidad se encuentran en fase de implementación.
- No obstante, dichas reformas aún están muy por debajo de las demandas. Además, las reformas existentes reflejan mayoritariamente los intereses de los países industrializados.
- De esta forma, el catálogo de exigencias, de una forma precisa y concisa, formulado por expertos latinoamericanos y africanos tendrá como propósito identificar y dar a conocer las demandas de la sociedad civil del Sur Global.



Introducción: ¿qué son los flujos financieros ilícitos?

Como consecuencia de flujos financieros ilícitos, los países en desarrollo sufren cuantiosas pérdidas en términos de ingresos tributarios no recaudados. En el último tiempo, la comunidad internacional ha tomado conciencia de la importancia de conocer y combatir este problema. En julio de 2015, entre las medidas contenidas en la Agenda de Acción de Addis Abeba, se establece la importancia de la movilización de recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, una mejora de los sistemas recaudatorios y un combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.

En concreto, los gobiernos se comprometen a:

- i) redoblar los esfuerzos para reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos hacia 2030 y eventualmente eliminarlos, incluyendo la lucha contra la evasión fiscal y la corrupción a través del fortalecimiento de la regulación nacional y el incremento de la cooperación internacional;
- ii) invitar a otras regiones a realizar ejercicios similares a los del High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa;¹
- iii) invitar a instituciones internacionales y organizaciones regionales a publicar estimaciones del volumen y composición de los flujos financieros ilícitos;
- iv) esforzarse por eliminar los paraísos fiscales que crean incentivos para transferir al exterior activos robados y flujos financieros ilícitos.

En el mes de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que plantea 17 Objetivos con 169 metas, que regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Los Estados miembros reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y que para ello se debe garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de propor-

cionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo. Además, el objetivo 16.4 plantea explícitamente reducir de manera significativa los flujos financieros ilícitos hacia el año 2030, lo cual será medido a través del indicador 16.4.1 referido al valor total de los flujos financieros ilícitos de entrada y salida (expresados en dólares estadounidenses).

A pesar de estas declaraciones y acuerdos internacionales, casi cuatro años más tarde, los progresos han sido escasos. Partiendo por una definición común del término: el concepto es ampliamente utilizado en los foros internacionales vinculados a Naciones Unidas, pero abarca asuntos muy diferentes, desde el lavado de dinero hasta la pesca ilegal, pasando por cierto por el narcotráfico y otras acciones delictivas. Pero gran parte de los flujos ilícitos se hallan en realidad en la facturación fraudulenta del comercio exterior y en la salida de capitales.

Como se detalla en Podestá, Hanni y Martner (2017), los flujos financieros ilícitos son movimientos, de un país a otro, de dinero que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal. En general, estos fondos se originan en las actividades comerciales (falsificación de la facturación del comercio y precios de transferencia abusivos), en actividades delictivas y en la corrupción. Los flujos financieros ilícitos incluyen los valores, dinero e instrumentos monetarios obtenidos legalmente, pero que son transferidos de manera ilícita; o los valores, dinero e instrumentos monetarios que se adquieren a través de actividades ilegales, como las provenientes de delitos, incluidas la corrupción y la evasión fiscal; también pueden capturar la elusión fiscal y la falsificación de la facturación del comercio internacional. Debido a la naturaleza de los flujos financieros ilícitos que suelen tomar la forma de transacciones ocultas, no existe una metodología única de medición y su magnitud y composición están sujetas a un constante debate.

Si bien esta definición es muy amplia, permite centrar el problema a un nivel macroeconómico y fiscal, pues la acción delictiva tiene graves consecuencias para las finanzas públicas de los países en desarrollo, e incluye, en términos amplios, la evasión y la elusión fiscal.

¹ Más información en <https://www.uneca.org/iff>.



- *La importancia de la evasión y elusión tributaria por parte de las ETN y su impacto en el desarrollo y la desigualdad en la región*

La evasión continúa siendo uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios. Sobre la base de los escasos estudios recientes disponibles, la Cepal estima que el incumplimiento en América Latina asciende a un monto equivalente a 2,4 puntos del PIB, en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), y a 4,3 puntos del PIB, en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma un 6,7% del PIB y un total de 340.000 millones de dólares en 2015 (CEPAL, 2016). Por añadidura, se percibe una llamativa dificultad para disminuir estos indicadores en un entorno de menor dinamismo económico y, peor aún, pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, la información disponible para cuantificar la magnitud del problema se hace insuficiente. Si solo se consiguiera reducir la evasión tributaria a la mitad, la posición fiscal de la región sería muy diferente.

Por supuesto, este estado de cosas tiene profundas consecuencias sobre la distribución del ingreso. Como se ha recalado en diversas publicaciones, el impuesto sobre la renta a las personas físicas (IRPF) tiene un escaso poder redistributivo, pues su recaudación apenas asciende en promedio a 1,4 puntos de PIB. Una manera ilustrativa de reflejar esta realidad es calculando las tasas impositivas efectivas (por oposición a las legisladas, que ascienden a 27,5% en promedio en la región) por decil de ingreso. En los 18 países de la región para los cuales la Cepal ha realizado este cálculo, la tasa media efectiva del decil más rico era de 4,8% en 2014.

Si bien la ola de reformas tributarias que se produjo en la región a partir de 2012 (con la reforma uruguaya de 2007, como pionera), tuvo objetivos explícitos de fortalecimiento del impuesto sobre la renta y de justicia distributiva, los resultados han sido más bien escasos. En parte, por la timidez de las reformas emprendidas en el área del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y también por las reducidas facultades fiscalizadoras de las administraciones tributarias. Se percibe más bien un retroceso en este ámbito. Es claro que el empuje de inicios de la década ha perdido impulso.

Existen pues grandes dificultades para gravar las rentas de las personas naturales de altos ingresos y patrimonio.

Aunque la recaudación a las personas jurídicas (corporaciones) es algo mayor, las termitas o fugas impositivas se multiplican con la globalización. Ejemplo de ello es el espectacular aumento de los flujos ilícitos vinculados a la manipulación de los precios del comercio internacional en el último tiempo, ascendiendo a cien mil millones de dólares.

Los productos que generan las discrepancias más destacadas suelen ser objeto de comercio entre entes de la misma firma. Un hallazgo clave es que en la última década se verificó un notorio aumento de las salidas por manipulación de precios del comercio internacional, con pérdidas tributarias asociadas que rondaron los 31.000 millones de dólares (0,5 puntos del PIB). Este resultado representa entre un 10% y un 15% de la recaudación efectiva del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.

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.

- *Opciones para frenar la competencia tributaria a la baja en relación con la inversión extranjera directa*

En América Latina, desde la época de la sustitución de importaciones, una de las principales falencias de las estrategias progresistas 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 Estado 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 inversiones públicas y privadas son complementarias y no sustitutivas: estimular la inversión privada jibarizando la inversión pública no es un camino viable de desarrollo.

En la década de 1990, con la ola neoliberal, la naciente globalización y la búsqueda de eficiencia y neutralidad de los sistemas tributarios, los gobiernos dieron curso a la eliminación de impuestos específicos al consumo y la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos indirectos, especialmente el IVA, y, sobre todo, al abandono del tradicional principio Haig-Simons de tributación, que establece que todos los ingresos personales deben ser tasados de la misma manera, independientemente de la fuente.

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 impuesto sobre la renta, 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.

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 impuesto sobre la renta, al limitar la imposición sobre las rentas de capital.

Este sistema de incentivos generalizados al capital, en la forma de impuestos reducidos a utilidades, dividendos e intereses, que suele justificarse en la dificultad de fiscalizar en economías abiertas y en la necesidad de estimular inversiones privadas, da lugar a una “competencia fiscal” muy nociva.

La cuestión de los incentivos fiscales también está surgiendo en el debate internacional sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. En el ámbito de las Naciones Unidas, cabe destacar el proyecto destinado a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para proteger sus bases tributarias, formulando métodos y prácticas para afrontar los incentivos fiscales y la tributación del sector extractivo. A su vez, los países de la región han solicitado marcos analíticos y asistencia técnica en varios foros para llevar a cabo estudios de costo-beneficio y considerar el desmantelamiento progresivo de los sistemas de incentivos. En particular, muchos de dichos estudios muestran una evaluación negativa, sobre todo cuando se toman en cuenta los efectos multiplicadores de las inversiones públicas que se financiarían con dichas pérdidas (véase una excelente compilación de métodos y experiencias en United Nations, 2018).

A nivel regional, merece la pena consignar el permanente trabajo de CIAT en cuantificar los llamados “gastos tributarios” en la región, los que ascienden a 3.5 puntos del PIB. Si bien se trata de un concepto más amplio que el de incentivos a la inversión, pues incluye rebajas al IVA, por ejemplo, en productos esenciales, el ejercicio muestra la relevancia de las pérdidas tributarias en la región (Peláez Longinotti, 2018).

Se trata de iniciativas promisorias, siempre que se consiga aunar las voluntades de los países que tienen actividades económicas similares, para evitar la competencia tributaria. Lamentablemente, los nacionalismos rampantes y los cambios de signo político han hecho retroceder un tanto la agenda de cooperación tributaria en la región.

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

En 2012, cuando el G20 llamó a la OCDE a reformar el sistema impositivo corporativo internacional a través de la iniciativa BEPS, se esperaba lograr una mayor transparencia en la forma de operar de gobiernos y ETN, especialmente buscando eliminar el desvío de beneficios hacia países o jurisdicciones de baja o nula tributación corporativa (las guaridas fis-



cales), para que estos sean gravados donde ocurren las actividades económicas. Si bien desde entonces se han dado algunos pasos en dicha dirección (véase una discusión en ICRICT, 2019), las deficiencias centrales del sistema existente permanecen.

El economista Gabriel Zucman (2018) calcula que, a nivel mundial, más del 40% de los beneficios obtenidos por las multinacionales se trasladan artificialmente a paraísos fiscales. El entramado es tan complejo que es casi imposible seguir el rastro del dinero.

Es tiempo entonces de tomar en serio las propuestas que emanan de la sociedad civil. ICRICT propone gravar a las multinacionales sobre una base global, publicar los datos país por país y establecer una tasa mínima global del impuesto de sociedades.

ICRICT, en su informe 2018, reitera el llamado a alejarse del principio de plena competencia para identificar los montos desviados y adoptar un enfoque unitario para gravar a las multinacionales. La versión más justa y efectiva de la tributación unitaria sería el reparto global multifactorial, según una fórmula preestablecida, con una tasa impositiva corporativa mínima. Para ello, será necesario contar con una entidad global independiente, capaz de relevar los datos y dictaminar según normas y procedimientos. Una entidad similar a la OMC, para temas tributarios. Es interesante notar que los países descentralizados o federales cuentan con mecanismos como los propuestos por ICRICT a nivel global.

La comisión propuso una tributación unitaria, en la cual se deban repartir los ingresos mundiales de las multinacionales en donde se encuentran, basándose en factores objetivamente verificables, para reflejar la actividad económica real de las multinacionales en cada jurisdicción. Además, como lo señala Ocampo (2018), si todos los países contaran con información sobre los beneficiarios finales, la estrategia de ocultamiento detrás de una cadena de vehículos jurídicos se volvería obsoleta. El desarrollo de un registro común debe ser, por lo tanto, un eje central de una mayor cooperación tributaria en América Latina. Este registro debería incluir bases de datos que permitan cruzar información en materia de facturación fraudulenta del comercio exterior.

Por otra parte, la plantilla para la información país por país tiene el potencial de permitir a los gobiernos y a la sociedad civil identificar desajustes de las ganancias en relación a la actividad económica real. Un interesante trabajo de Faccio y Fitzgerald (2018) verifica que, en el caso de una ETN que publicó voluntariamente información país por país, se producen desvíos de beneficios a gran escala. El llamamiento es entonces a poner fin al secreto fiscal de las empresas multinacionales garantizando que pongan a disposición del público los datos país por país.

A modo de conclusión: pasos concretos en la lucha contra los FFI

Como ya se discutió, es menester incluir en la definición de los FFI tanto a la evasión como a la elusión tributaria. Por ello, reducir o eliminar los FFI implica acciones efectivas contra la erosión de las bases tributarias, especialmente dirigidas a obligar a tributar por los descomunales beneficios de las multinacionales, imponiendo tasas relevantes a la riqueza y al patrimonio, y en especial a los abultados montos detenidos por las personas de altos ingresos en paraísos tributarios. Se requiere por cierto de medidas cooperativas a nivel global y regional pero, mejor aún, de iniciativas mancomunadas a nivel doméstico. Enumeremos algunas:

- Apoyar las iniciativas conducentes a establecer una tributación unitaria a las empresas multinacionales.
- Como agregado al intercambio automático de información, iniciar registros de beneficiarios últimos.
- Establecer una tasa mínima efectiva del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas.
- Revisar con métodos costo/beneficio las exenciones otorgadas a empresas y sectores económicos.
- Realizar estimaciones públicas, continuas e independientes, del incumplimiento tributario, tanto a nivel de empresas como de personas.
- Cotejar las estimaciones independientes sobre facturación fraudulenta del comercio exterior.



- Consolidar el poder de fiscalización de las administraciones tributarias, en particular, permitiendo la plena aplicación de las normas anti-abuso.
- Exigir una mayor transparencia respecto de estudios y bases de datos conocidos por los gobiernos, pero no divulgados.

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 los flujos financieros ilícitos.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2016). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016. La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/86/S1600799_es.pdf

Faccio, T., y Fitzgerald, V. (2018). Sharing the corporate tax base: Equitable taxing of multinationals and the choice of formulary apportionment. En *Transnational Corporations*, (25) pp. 67-90. Recuperado de <https://unctad.org/en/PublicationChapters/diae2018d4a5.pdf>

Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, ICRICT (2018). Una hoja de ruta para mejorar las reglas de tributación de las multinacionales. Un futuro más justo para la tributación mundial. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5a7900599140b7833060e4b8/1517879398764/ICRICT+Unitary+Taxation+SPANISH+Feb2018.pdf>

ICRICT (2019). Lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Disponible en ICRICT.com

Ocampo, J. A. (16 de agosto de 2018). Un registro mundial de la propiedad para luchar contra la evasión tributaria. *El mostrador*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/08/16/un-registro-mundial-de-la-propiedad-para-luchar-contra-la-evasion-tributaria/>

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). (A/RES/69/313). Recuperado de https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

Peláez Longinotti, F. (2018). *Panorama de los gastos tributarios en América Latina: Principales estadísticas de la base de datos del CIAT*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf

Podestá, A., Hanni, M. y Martner, R. (2017). *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/S1601230_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

United Nations (2018). *Design and Assessment of Tax Incentives in Developing Countries*. United Nations, Nueva York / CIAT. Recuperado de https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_eng.pdf

Zucman, G. (17 de octubre de 2018). *Globalization, Taxes and Inequality*. Harris Lecture. Harvard University: Cambridge, MASS. Recuperado de <http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2018Harvard.pdf>



Autor

Ricardo Martner: Se desempeñó como jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y actualmente ejerce como economista independiente y es miembro de ICRICT (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation).

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia |
Santiago de Chile.

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile
www.fes-chile.org

Edición de estilo: Guillermo Riveros Álvarez

Fundación Friedrich Ebert en Chile

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-956-7630-70-7