

UNA COOPERACIÓN TRIBUTARIA MÁS JUSTA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

*Este Apunte se basa parcialmente en una pieza anteriormente publicada por los mismos autores en *Project Syndicate*.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Profesor de la Universidad de Columbia y director de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT)*

TOMMASO FACCI

Profesor de Contabilidad de la Escuela de Negocios e la Universidad de Nottingham y coordinador del Secretariado de ICRICT

El acuerdo alcanzado en octubre de 2021 por 136 países en el Marco Inclusivo de la OCDE sobre BEPS (Erosión de Bases Tributarias y Traslado de Beneficios)¹, y destinado a establecer una tasa global mínima de impuestos del 15% a las empresas multinacionales y reasignar los derechos tributarios entre países, supuso un primer avance en pro de la cooperación tributaria internacional.

Debemos congratularnos de que las iniciativas multilaterales encaminadas a reformar la tributación a nivel mundial, y acotar la capacidad de las empresas de reducir a mínimos su tributación, estén de nuevo en la agenda. Según han demostrado algunos análisis recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), el resultado más frecuente de las bajadas de tasas impositivas es un cambio en el lugar de registro de los activos financieros. En muy pocos casos acaban revirtiendo en una mayor atracción de nuevas inversiones y, en cambio, sí privan a los gobiernos nacionales de los fondos que necesitan para cubrir sus gastos sociales e inversiones públicas.

Desafortunadamente, el acuerdo citado quedó lejos del objetivo de brindar un entorno equitativo para los países en desarrollo, ya que refleja los desequilibrios existentes en las relaciones de poder en el mundo. La dinámica fue que los países del G7 discutieron primero entre ellos una serie de cuestiones

que, una vez acordadas, fueron sometidas a la valoración del resto de los 140 países que integran el Marco Inclusivo de la OCDE. Fue pues una lógica de «tómalo o déjalo». Y ante esta posibilidad, y a pesar de sus objeciones, la mayoría de los países en desarrollo lo acabaron apoyando. No obstante, un puñado de ellos –Nigeria, Kenia y Sri Lanka– optaron por no suscribirlo.

Y es que, pese a los avances iniciales, el ímpetu de la reforma se diluyó progresivamente, especialmente tras la propuesta del denominado «Grupo de los 24» (G24) –que coordina a los países en desarrollo en los organismos de Bretton Woods– para asignar las ganancias de las multinacionales entre los países en los cuales operan, lo cual dejaba claro que el Acuerdo beneficiaría abrumadoramente a los países ricos y ayudaría más bien poco a las naciones en vía de desarrollo.

Las propuestas para la imposición de una tasa efectiva mínima global del 21% –como proponía Estados Unidos– o, mejor aún, del 25% –la apuesta de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, ICRICT–, fueron rechazadas en favor de un mínimo común denominador en el que todas las partes podían llegar a un acuerdo: un 15%. Debido a esta cifra final –inferior a la prevista–, una reforma que habría podido generar en potencia más de 250.000 millones de dólares de recaudación fiscal adicional a nivel global, solo recaudará unos 150.000 millones de dólares.

1. Toda la información relativa al Acuerdo se encuentra disponible en la página web de la OCDE a través del enlace: <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>

La tasa impositiva mínima del 15% es también demasiado baja para frenar la transferencia de beneficios hacia paraísos fiscales por parte de las empresas multinacionales. Es también la evidencia de que la prioridad de diversos países desarrollados es proteger en primer lugar a sus empresas globales. Para la mayoría de los países de América Latina o de África –que en 2020 tuvieron de promedio unos impuestos corporativos del 26% y 27% respectivamente–, una tasa mínima global del 15% servirá de poco a la hora de recortar los incentivos a trasladar los beneficios.

Como resultado del Acuerdo alcanzado en el seno de la OCDE, el grueso de los ingresos tributarios adicionales irá a los países de origen de las multinacionales, y no se distribuirá de manera equitativa entre las naciones en las cuales estas empresas hacen negocio y de las que extraen beneficios. Mientras que algunos países en desarrollo querrían ver la aplicación del impuesto mínimo a los servicios, los intereses recibidos, las regalías, los pagos y las ganancias de capital de las multinacionales, otros, en este caso los países ricos, siguen bloqueando esta petición y buscan limitar la aplicación de la tasa mínima global a un grupo reducido de servicios.

El acuerdo también introduce una fórmula para asignar entre países los beneficios globales de las multinacionales con fines tributarios, pero solo se aplicará a las empresas con una facturación global anual superior a 20.000 millones de euros y con márgenes de beneficio de al menos el 10%. Esto implica que solo el 25% del llamado lucro «residual» por encima de ese umbral estaría sujeto a impuestos en los países donde se generan esos beneficios. Debido a estas limitaciones, el nuevo acuerdo generaría

solo unos 10.000 millones de dólares anuales de impuestos a nivel global, una suma irrisoria.

La demanda de los países en desarrollo a lo largo de las negociaciones fue que se acordara una reasignación más significativa de esos beneficios adicionales. El G24 pidió que al menos el 30% de los beneficios residuales fueran reasignados. Esta demanda fue rechazada. Otro problema añadido fue la condición según la cual los signatarios del acuerdo deben eliminar las medidas unilaterales, como por ejemplo los impuestos a los servicios

digitales. Muchos países en vías de desarrollo se oponen a la supresión de estos gravámenes o a que se vean limitadas sus opciones de poder gravar a las multinacionales digitales en el futuro.

En general, el acuerdo de octubre de 2021 es injusto para los países en desarrollo. Y, sin embargo, atrapados entre un mal acuerdo o ningún acuerdo, la presión de la COVID-19 y la necesidad desesperada de obtener algunos recursos tributarios, provocó que la mayoría de estas naciones terminara respaldando el pacto.

En todo caso, el momento de la verdad en la toma de decisiones tendrá lugar en 2022, cuando se pedirá a los países que firmen una serie de convenciones multilaterales para implementar el acuerdo. Una vez que los países ratifiquen estas convenciones, pasarán a ser legalmente vinculantes y con una larga vida útil. Queda aún algo de margen pues para que los países en desarrollo reflexionen detenidamente sobre si deben renunciar o no a sus derechos impositivos cuando, a cambio, van a recibir tan poco.

Desde el ICRICT hemos denunciado la injusticia inherente a este acuerdo y hemos propuesto que las negociaciones se prorroguen

La tasa impositiva mínima propuesta del 15% es demasiado baja para frenar la transferencia de beneficios hacia paraísos fiscales por parte de las empresas multinacionales

durante la presidencia del G20 de Indonesia en 2022, y la de la India en 2023. Mientras tanto, los países deben considerar cuidadosamente si deben unirse a esta solución o si resulta preferible buscar otras formas unilaterales de recaudar ingresos tributarios a empresas multinacionales, como por ejemplo a través de impuestos a los servicios digitales, retenciones o impuestos mínimos alternativos –que podrían ser más fáciles de implementar–, con vistas a generar más ingresos y no renunciar a su soberanía fiscal.

Ahora que se ha desvanecido ya toda expectativa de que el Acuerdo genere una recaudación sustanciosa, los países en desarrollo deberán seguir buscando nuevas vías para movilizar recursos tributarios adicionales. En ese camino, es esencial identificar a los ciudadanos que recurren a estructuras *offshore* para ocultar su riqueza.

En el marco del esfuerzo internacional por sancionar a Rusia tras la invasión a Ucrania, las potencias occidentales han anunciado recientemente el lanzamiento de un grupo de trabajo especial que identifique y lleve un registro público internacional de los oligarcas rusos con fortunas superiores a los 10 millones de euros, con el objetivo de congelar sus activos. No obstante, esto debería ampliarse a todos los flujos financieros ilícitos, no solo a los de esos oligarcas. Por este motivo, deben apoyarse propuestas más amplias, como la del Observatorio Fiscal de la Unión Europea de establecer un sistema para recopilar y

analizar toda la información disponible sobre la riqueza y los activos de las personas más adineradas que están registrados en los estados de la UE. Esto debería allanar el camino para el Registro Global de Activos que ha propuesto ICRICT.

La creación de registros públicos sobre riqueza (nacionales, regionales y, en última instancia, globales) sería una herramienta vital contra los flujos financieros ilícitos, a través de la cual se pondría también fin a la impunidad de los que ocultan las ganancias provenientes del crimen y la corrupción, así como la evasión y elusión fiscal. Permitiría, a su vez, a los países en desarrollo identificar y gravar la riqueza extraterritorial en poder de sus nacionales.

Ante el temor de que en el pasado tal transparencia perjudique en última instancia a los magnates occidentales, no se ha logrado avanzar lo suficiente para hacer que la riqueza *offshore* sea más transparente. Sin embargo, si alguna vez hubo un momento para cambiar de rumbo, es este. Los legisladores occidentales pueden poner fin al mundo *offshore* que ha estado beneficiando injustamente a las corporaciones y cleptócratas más poderosos del planeta durante años. Al hacerlo, ayudarían indirectamente a la movilización de recursos fiscales de los países en desarrollo y contribuirían de alguna manera a reparar la confianza en las negociaciones tributarias internacionales.

