

Sin impuestos no hay desarrollo

Vías hacia una carga tributaria justa sobre las empresas multinacionales

**Selección de aportes
a la Conferencia de Berlín, 2016***

Introducción

El debate sobre la equidad fiscal no termina: las revelaciones de los “Panamá Papers” –que, por cierto, no serán las últimas de su tipo– muestran con qué fuerza el sistema financiero global reproduce las injusticias mundiales. De todos modos, al menos en el discurso global ha habido avances, como pudo reflejarse en 2015, el año de las grandes cumbres de las Naciones Unidas (Addis Abeba, Nueva York, París). Las conferencias mundiales de los años anteriores venían desprestigiadas. Muchas veces ni siquiera ha sido posible poner en marcha sus planes. Pero los resultados de 2015 están a la vista, más allá de la decepción de Addis Abeba. Tanto la nueva agenda de sostenibilidad como la Conferencia de París sobre cambio climático lograron esbozar alternativas frente a los modelos imperantes de crecimiento (social y ecológicamente perjudiciales) y marcar los primeros pasos que deben darse en la dirección indicada.

Las tres conferencias giraron en torno de los recursos y de la pregunta de cómo hacer para financiar los objetivos

de desarrollo, las transformaciones sociales y ecológicas necesarias y la transición energética. En este caso, cuando el tema es la movilización de recursos, la cuestión de la política tributaria juega un papel esencial. “De miles de millones a billones”, como dice el Banco Mundial: la utilización de los ingresos fiscales para financiar el desarrollo se ha convertido en un eje central del debate en el Norte y especialmente en el Sur.

La política tributaria también debe adquirir importancia para poder crear justicia social o, dicho de manera inversa, para ayudar a reducir la desigualdad. La Agenda 2030 denominada “La transformación de nuestro mundo”, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, representa un avance en este sentido: hasta hace pocos años, habría sido impensable que la reducción de la desigualdad figurara como un objetivo dentro de este verdadero catálogo de metas mundiales. Debido a la enorme agudización de la desigualdad (sobre todo dentro de los países) y a las protestas y movimientos sociales surgidos en

* Conferencia Internacional “Sin impuestos no hay desarrollo. Vías hacia una carga tributaria justa sobre las empresas multinacionales”, organizada por la Fundación Friedrich Ebert (FES) en cooperación con Netzwerk Steuergerechtigkeit (NWSG) y Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Berlín, 18 de febrero de 2016.



tantos lugares, la cuestión social ha vuelto a ocupar el centro de la escena en las disputas.¹

Para conocer la futura conformación del mundo, es fundamental ver si se logra reducir esta desigualdad. Aquí juega un papel determinante la política tributaria, que debe corregir la desigual distribución de la riqueza y los ingresos. Con la mirada puesta precisamente en los países del Sur, la meta es fortalecer los sistemas y las administraciones fiscales en el plano nacional y exigir que una porción de los ingresos impositivos se convierta en un aporte para financiar el desarrollo. Esto solo será posible si resultan exitosos los esfuerzos internacionales dirigidos a combatir en cada país la erosión de la base fiscal, la elusión formalmente legal y la evasión ilegal. Es necesario establecer regulaciones de amplio alcance para restringir la competencia fiscal, armonizar la legislación en materia tributaria, instalar un sistema automático de intercambio de información entre las autoridades competentes (incluidas las autoridades tributarias en los países en desarrollo) y poner fin a los paraísos fiscales y al secretismo financiero.

Según estimaciones conservadoras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los Estados dejan de recaudar cada año hasta 220.000 millones de euros porque las corporaciones multinacionales consiguen trasladar sus ganancias a jurisdicciones con una imposición fiscal baja o nula. Esta situación afecta con especial dureza a los países del Sur global, que dependen de los impuestos de las empresas y que no están en condiciones de aumentar la carga tributaria sobre el trabajo para compensar el déficit. De acuerdo con los cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), dichos países pierden –proporcionalmente– entre dos y tres veces más recursos que los miembros de la OCDE. Ese dinero es el que luego falta en infraestructura, educación y creación de puestos de trabajo.

Esto plantea una serie de preguntas:

- ¿Qué papel juegan los impuestos para el desarrollo y su financiamiento sostenible, para la

aplicación de la Agenda 2030 y la agenda de París?

- ¿Siguen hoy siendo adecuados los fundamentos de la arquitectura fiscal, originados a comienzos del siglo XX? En caso afirmativo, ¿cómo deben evaluarse las reformas propuestas por la OCDE en torno del tema “erosión de la base imponible y traslado de beneficios” (BEPS, por sus siglas en inglés)?² En caso negativo, ¿qué elementos se requieren para un cambio del sistema?
- ¿Cuáles son las consecuencias de la competencia fiscal y de los actuales acuerdos de doble imposición?
- ¿En qué foros se deben debatir las cuestiones tributarias internacionales? ¿Qué papel deben desempeñar la ONU, la OCDE y las instituciones de Bretton Woods?
- Y finalmente: ¿qué se necesita –más allá de la lucha contra la evasión fiscal y la transferencia de utilidades– para establecer una carga tributaria justa sobre las empresas multinacionales, que contemple también los intereses del Sur?

Son las fundaciones independientes, los grupos de reflexión y las organizaciones de la sociedad civil quienes deben poner en contexto los desafíos políticos, discutir alternativas y dinamizar los debates existentes.

1. Oxfam: “An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy drive Extreme Inequality and How This Can Be Stopped”, Oxfam Briefing Paper N° 210, 18 de enero de 2016, <www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf>.

2. El concepto de BEPS (*base erosion and profit shifting*) designa las estrategias de reducción de la base imponible y traslado transfronterizo de los beneficios.



Cooperación internacional en materia fiscal: principales problemas

José Antonio Ocampo

Desde el punto de vista de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés), hay cuatro puntos prioritarios por considerar: 1. se debe poner mayor énfasis en el principio de gravar las actividades económicas allí donde se crea valor; 2. se debe evitar la doble no imposición; 3. dado que las recomendaciones de la OCDE son demasiado complejas, sigue habiendo problemas en el sistema de precios de transferencia (cuando no se trata de transacciones realizadas en condiciones de independencia mutua); 4. si la eliminación de la doble carga tributaria se hace en el lugar de la producción o en el lugar de residencia de la empresa correspondiente; por razones obvias, los países en desarrollo prefieren la primera opción.

Sobre estos temas, surgen propuestas específicas. La primera se relaciona con cómo reducir la competencia fiscal, que es un gran problema en relación con la base imponible, el porcentaje aplicado y/o los beneficios tributarios. Esta competencia tiene un carácter antieconómico general y solo sirve a los fines de las empresas multinacionales. En este terreno ha habido avances significativos en América Latina, pero en África ha habido más bien retrocesos por el afán de los países por atraer inversión. En una perspectiva de largo plazo, la mejor solución viable en materia de tributación corporativa radica en gravar a cada multinacional como una misma empresa, estimando las ganancias sobre una base imponible consolidada común, y repartir después estas ganancias para fines tributarios entre los países donde han realizado sus actividades.

Por otra parte, es útil desarrollar iniciativas dirigidas a mejorar la transparencia mediante la divulgación de los beneficios fiscales que otorgan

los países e investigar sistemáticamente los efectos que generan las disposiciones tributarias de un país sobre otros. En tal sentido, la publicación de informes individuales por países que viene impulsando la OCDE, dentro de la iniciativa contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) del G-20, representa un gran avance. Otro paso deseable sería un acuerdo internacional para establecer una tasa mínima de imposición sobre las empresas, que debería ser liderado por los grandes países desarrollados. Asimismo, un punto importante a escala transnacional consiste en definir en forma precisa qué significa la “presencia” de una empresa en el sector de los servicios y el comercio electrónico, que debería vincularse con el lugar donde efectivamente se realiza la prestación del servicio.

¿Cómo deberían ser las estructuras institucionales? En primer lugar, ni la OCDE ni su Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información cuentan con una representatividad suficiente. Por lo tanto, se requiere un enfoque multilateral, es decir, un órgano interestatal representativo, que debería conformarse a partir del Comité de Expertos sobre Cooperación Tributaria del Consejo Económico y Social de la ONU, mediante su transformación en órgano intergubernamental. A ello debe agregarse un convenio de la ONU para combatir las prácticas tributarias abusivas. Estas instituciones pueden ser complementadas con diálogos y convenios regionales. Por su parte, para la solución de controversias se debe evitar un procedimiento de arbitraje obligatorio, que a menudo representa una desventaja para los países en desarrollo debido a su falta de recursos para afrontar los gastos y a la ausencia de expertos en derecho tributario. También es necesario asegurar que los cambios tributarios generales no desemboquen en reclamos de arbitrajes basados en acuerdos de inversión. En lo que respecta a la responsabilidad social de las empresas, se debe condenar llana y simplemente la elusión y la evasión fiscal como formas de corrupción.



Entrevista con Michael Lennard

Realizada por Andrea Protscher

Sr. Lennard, los países en desarrollo necesitan una mayor equidad fiscal. ¿Qué pasos se han dado en esa dirección y cuáles son las posibilidades reales de ejecutar las medidas adoptadas?

Creo que nuestro trabajo en las Naciones Unidas muestra tres aspectos que son particularmente relevantes. En primer lugar, los países en desarrollo no pueden acceder a datos importantes para proteger adecuadamente su base fiscal. Hasta hoy sigue habiendo un gran déficit en ese sentido. Los esfuerzos en torno de la BEPS [erosión de la base imponible y traslado de beneficios] han sido útiles, como lo fue el trabajo de la ONU. Y algunas de nuestras iniciativas también fueron importantes para asegurar que se utilice la retención fiscal allí donde no es indispensable un análisis preciso en el origen de las ganancias. De lo contrario, eso a veces puede tornarse muy complicado. En segundo lugar, debemos ayudar a crear capacidad. En parte ya lo hacemos, pero es algo que debería adaptarse mejor a los países en desarrollo y a sus condiciones específicas. El tercer punto está relacionado con eso: las reglas internacionales deben funcionar también para los países en desarrollo, deben tener en cuenta su necesidad de recursos fiscales y su capacidad en relación con las cargas de trabajo administrativo. Probablemente esto es lo más difícil de lograr. Ya se ha hecho mucho para crear la capacidad necesaria, y también hay mejoras en el intercambio de información. Pero debemos ocuparnos de que la información llegue efectivamente a los países en desarrollo y de que esos países estén en condiciones de aprovecharla. Sin embargo, la mayor dificultad es establecer normas legales que se correspondan verdaderamente con sus intereses. Muchas veces el viento sopla en la dirección contraria, y es por eso que debemos seguir ejerciendo presión en la ONU.

¿Qué órganos pueden controlar que los países en desarrollo no sigan sufriendo desventajas en materia fiscal? ¿Necesitaríamos acaso una especie de autoridad tributaria mundial?

Es una pregunta interesante, porque en realidad todos los grandes organismos deberían comprometerse con este asunto. En la ONU, nosotros hacemos lo que podemos, pero somos muy pocos: de los problemas políticos de este ámbito se ocupa una única oficina con dos personas. Otros organismos como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial deberían asumir ese mismo papel. Además, es importante que instituciones como la Fundación Friedrich Ebert (FES) y otras promuevan el desarrollo de normas aplicables también a los países en desarrollo. No creo que surja alguna vez una autoridad tributaria mundial que de hecho recaude impuestos. Generaría demasiada resistencia. Pero en el largo plazo debería hacerse un mayor esfuerzo por coordinar el marco político. En mi opinión, es algo que no puede conseguir un organismo solo: ni la OCDE, ni la ONU, ni el FMI, ni el Banco Mundial, ni instituciones regionales. En lugar de una autoridad tributaria mundial centralizada, debe haber grandes coaliciones formadas a partir de esas instituciones.

¿Qué medidas ayudarían realmente a los países del Sur a generar más ingresos fiscales?

Ya adoptamos algunas medidas para mejorar el acceso de los países en desarrollo a la información, para ofrecer apoyo frente a la falta de información y de recursos, y a la hora de fijar normas. Como ya he dicho, creo que primero hay que configurar normas que sean aplicables para los países en desarrollo. Eso significa, sobre todo, que deben tener en cuenta su necesidad de tributación en origen. Y que si determinadas actividades generan ganancias en sus economías nacionales, los países deben estar en condiciones de gravarlas a través de acuerdos de doble imposición. Sin embargo, muy a menudo esos países dejan de ejercer su derecho de imposición (sobre todo, de retención), ya sea porque se ven forzados o porque se los persuade para que lo hagan. Ese derecho debe ser administrable, y precisamente por eso la retención fiscal en origen es tan importante. Aun cuando se trate de una herramienta tosca, funciona incluso con una estructura administrativa relativamente escasa. Y, por supuesto, debemos ayudar a los países en desarrollo a que mejoren sus administraciones tributarias. Debemos



asegurar que obtengan información sobre evasión y aprovechen así las medidas contra la BEPS. El secreto fiscal es un bien de gran importancia, pero no se debe usar el anonimato del contribuyente como un falso pretexto. Quiero destacar una vez más que debemos ayudar a capacitar al personal en esos países para que puedan utilizar la información recibida. Creo que esas son las tres cosas más importantes.

¿En qué medida se integran los países en desarrollo al proceso anti-BEPS?

La pregunta es muy interesante. Nosotros apoyamos el proceso y creemos que muchos de sus aspectos son importantes tanto para los países en desarrollo como para los industrializados, sobre todo en el tratamiento de la elusión y la evasión, que representan un problema en la mayoría de los países. La buena noticia es que la iniciativa de la OCDE aborda un problema común a todos ellos. De cualquier forma, siempre habrá que evaluar los resultados para saber en qué medida se ajustan a ambas situaciones, las de las naciones en desarrollo e industrializadas. Se ha dicho muchas veces que los países en desarrollo no tuvieron un rol importante en la elaboración de las normas anti-BEPS, pero se prevé que participarán en el proceso de aplicación. Hay que asegurar que las nuevas normas acordadas puedan tener continuidad en una economía digitalizada y que —como siempre he reclamado— tengan en cuenta la realidad y las prioridades de los países en desarrollo. Pero en última instancia siempre será necesario ver en qué medida los países en desarrollo involucrados pueden no solo aplicar las normas, sino también elaborar ellos mismos nuevas normas que les resulten eficaces. Esa participación activa es de interés general para que el proceso muestre una responsabilidad común y confianza en el progreso. Aunque si uno se pregunta si el tipo de integración ha sido hasta ahora el correcto, no se puede dar una respuesta concluyente.

¿Cómo evalúa usted el proceso anti-BEPS desde la perspectiva de la ONU y qué papel debería jugar esta en el futuro respecto a la internacionalización tributaria?

Para evaluar el éxito, creo que hay que ver en qué medida se ajusta el proyecto al futuro de un mundo globalizado. Es importante que las nuevas normas elaboradas pesen de igual modo en los países en desarrollo y en los industrializados. ¿Puede el proyecto romper con un pasado en el cual las naciones industrializadas establecían las reglas y los países en desarrollo debían obedecerlas? El tiempo lo dirá. Desde luego, creo que se han hecho esfuerzos para poner más la mirada en los países en desarrollo. Pero habrá que ver si allí surge una sensación de “propiedad”, que les permita afrontar bajo su propia responsabilidad el problema de la elusión y la evasión sin renunciar a los derechos de imposición, tan importantes para su desarrollo: ese será el indicador del éxito. En lo que respecta al futuro rol de la ONU en la internacionalización tributaria, hay que recalcar que se trata de la organización manifiesta que incluye tanto a los países de la OCDE y del G-20 como a los que no pertenecen a la OCDE ni al G-20, en un ámbito donde pueden debatirse problemas y soluciones comunes, pero también soluciones diferenciadas. Es muy importante que aquí se marquen diferencias, para que un mismo resultado fáctico pueda alcanzarse a través de distintos métodos en función del punto de partida de cada país. La ONU siempre debe hacer un esfuerzo con su propio análisis político, en el desarrollo de capacidades y conocimientos técnicos, y como cámara de compensación. Pero también proporciona un apoyo fundamental a los países en desarrollo para explorar el terreno antes de tomar las propias decisiones. Es importante que no les imponamos a los países en desarrollo lo que tienen que hacer. Nuestra ayuda consiste en lograr que perciban la situación general para que ellos mismos puedan adoptar decisiones provechosas para sus intereses.



¿Beneficiaría a los países en desarrollo la presencia de una autoridad tributaria mundial o un comité intergubernamental de la ONU?

Manuel F. Montes

Hoy la atención se dirige cada vez más a las carencias de la gobernanza internacional, en general, y a los déficits de la gobernanza en materia de cooperación tributaria internacional, en particular. Cuando por la crisis de 2007-2008 los gobiernos occidentales intentaron salvar desesperadamente al sector financiero con el dinero de los contribuyentes, debían saber —como responsables de las principales economías del mundo— que eso socavaba la base impositiva de su propia economía.

Pidieron al G-20 y a la OCDE que pusieran en marcha la iniciativa contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). Los resultados del proyecto iniciado en septiembre de 2015 muestran que es necesario realizar una reforma esencial en la cooperación tributaria internacional.

El propio G-20 es un ejemplo de gobernanza económica problemática y automandato. Este grupo surgió a partir del G-7, que se amplió a finales de la década de 1990 para incluir a algunos países preferidos por Occidente (entre ellos, Argentina). Salvo su aporte referido a un enfoque de 2009 sobre la armonización macroeconómica entre los países económicamente poderosos, que ni siquiera fue de carácter duradero, el G-20 no ostenta hasta ahora ningún mérito importante dentro de los esfuerzos para superar los problemas económicos globales.

El tema vinculado a la BEPS reveló además las profundas deficiencias que supone contar con un proceso liderado por la OCDE en este campo de la gobernanza internacional.

En el área de la cooperación tributaria internacional, el proyecto BEPS no logró reaccionar frente

a las necesidades más urgentes de los países en desarrollo, cuya intervención habría sido indispensable para la aplicación práctica de las respectivas recomendaciones.

El proyecto BEPS evitó expresamente ocuparse de la división entre tributación en origen o en el lugar de residencia, aunque la comunidad internacional coincidía en que “todas las empresas, incluidas las multinacionales, paguen impuestos a los Estados en que se produzca la actividad económica y se cree valor, de conformidad con las leyes y políticas nacionales e internacionales”.³

La estructura del proyecto BEPS no da cabida, por ejemplo, a dos de los problemas más urgentes que deben afrontar los países en desarrollo al gravar las actividades de empresas extranjeras: a) impuestos sobre servicios técnicos y b) tratamiento a empresas del sector de las materias primas.

Evidentemente hay aspectos en los que la OCDE está estancada o paralizada, porque no se registran avances genuinos para regular la práctica de los precios de transferencia, empleada abusivamente por las multinacionales. Al definir el tratamiento impositivo dado a empresas vinculadas que operan a escala internacional, la OCDE no puede dejar de lado el tema de las divisiones que figuran como independientes desde el punto de vista organizativo. ¿Tiene esto algo que ver con que los países que la integran son, precisamente, el lugar de residencia de las empresas que tienden a abusar de los precios de transferencia?

¿Y respecto a la pregunta inicial...?

En mi opinión, hay dos mecanismos de dirección diferentes: una autoridad tributaria mundial (WTA, por sus siglas en inglés) y un organismo interestatal de la ONU. Para saber cuáles serían las características detalladas de estos mecanismos, hay que analizarlos de forma separada.

3. Documento final de la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, punto 23.



Autoridad tributaria mundial

Es fácil pensar –como describe el Informe Zedillo previo a la Primera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo de 2001– en una autoridad tributaria mundial que tenga en el área de la cooperación fiscal muchas funciones similares a las de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el ámbito del comercio. (Por supuesto que la OMC va mucho más allá de este ámbito y se ocupa, por ejemplo, de la aplicación internacional de los derechos de propiedad intelectual).

Para que una autoridad tributaria mundial funcione adecuadamente, sería necesario definir su objetivo general, tal como lo hace la OMC: “La OMC constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros”. Se debe fijar el objetivo de ese marco, que puede depender de la coyuntura. ¿Se buscaría proteger la base tributaria de sus miembros y minimizar los efectos generados en otros países por medidas fiscales unilaterales? No parece ser esta la postura predominante, que apunta en cambio a limitar el rol del sector público y a permitir el libre juego de las fuerzas del mercado.

Una WTA contaría con un órgano para la solución de controversias. Habría que decidir sobre la posibilidad de resolver únicamente disputas entre Estados o también entre contribuyentes y Estados. (Es lógico que los países en desarrollo observen con gran desconfianza esta última opción y que adopten una postura opuesta cuando se busque fortalecer los “procedimientos de conciliación” en los acuerdos fiscales).

Organismo interestatal de la ONU en materia tributaria

Si se compara con una WTA, es más fácil imaginar qué haría un organismo interestatal de la ONU, sobre todo porque en la organización ya existe un comité de expertos que se ocupa de la cooperación fiscal internacional.

Este comité de expertos contribuye a actualizar el modelo de doble tributación de las Naciones

Unidas, que favorece la imposición sobre los ingresos en el origen (y no en el país de residencia, como propone la OCDE). Dicho de manera más general, apoya el trabajo de especialistas en la materia, que establecen un acuerdo sobre prácticas fiscales eficaces en casos en que la política tributaria de un determinado país puede incidir en el resultado impositivo de otro.

Si dicho comité adquiriera la categoría de un organismo interestatal, sus recomendaciones tendrían mayor peso que las propuestas de un grupo de expertos: se trataría de un peso equivalente al de un estándar con acuerdos gubernamentales. Estas normas internacionales ya son establecidas por los países de la OCDE. En la actividad normativa intervienen representantes de miembros de la organización, que tienen el compromiso moral de cumplir las reglas establecidas (y de notificar las infracciones o solicitar excepciones). Un organismo interestatal de la ONU tendría la atribución de establecer normas en línea con la Comisión de Estadística de la ONU, que define la metodología técnica adecuada para calcular importantes variables económicas como el PIB o las inversiones, a fin de que los valores obtenidos sean comparables con los de otros países. Por lo tanto, un organismo de este tipo desempeñaría actividades similares a las actuales de la OCDE, pero dispondría de la fuerza moral para exigir que los compromisos sean respetados por todos los Estados miembros de la ONU, es decir, tanto por los países que pertenecen a la OCDE como por los que no pertenecen a ella.

(Podría haber además otras tareas, como la de la comisión de la ONU sobre política de desarrollo, que declara qué países deben ser considerados dentro de los menos desarrollados. Así, una WTA o sus instancias responsables podrían arbitrar o juzgar en caso de litigios fiscales).

¿Por qué un organismo interestatal de la ONU en materia tributaria?

En la Conferencia de Addis Abeba, las naciones industrializadas se opusieron a revalorizar el comité de expertos de la ONU. En mi opinión, eso anticipa que se negarán a ceder su poder



abrumador cuando haya que fijar normas para la cooperación tributaria internacional (así como se rehúsan a hacerlo cuando es necesario solucionar la crisis de deudas soberanas, designar a los presidentes del Banco Mundial y del FMI, determinar los niveles globales de liquidez, regular los sistemas de pago, etc.). El tema no era si la ONU y la OCDE podían cooperar en el área tributaria. De hecho, la ONU ya da lugar a esa cooperación, porque su trabajo está abierto a la OCDE. Para que las naciones industrializadas se sientan seguras en el comité de expertos, ya desde el vamos el secretario general de la ONU designa a una mitad de los miembros procedentes de países de la OCDE.

El tema tampoco es la supuesta lentitud de la ONU para alcanzar un acuerdo. Los procesos de la OCDE no se caracterizan por ser mucho más rápidos. Por lo que tengo entendido, los negociadores de la OCDE —provenientes de países con muchos puntos en común— necesitaron 15 años para poder presentar un enfoque sobre los métodos de los precios de transferencia.

Y tampoco se trata de si la ONU cuenta o no con los conocimientos técnicos necesarios para la cooperación fiscal. En la actualidad, la mitad de los expertos del comité de la ONU son de países de la OCDE. Y nada impide a un Estado miembro enviar a ese órgano a sus mejores especialistas en materia tributaria, así como pueden enviar a los mejores estadísticos a la respectiva comisión de la ONU. La diferencia radica en que en un comité de la ONU no se puede excluir a los expertos de países que no integran la OCDE, ni considerar la pertenencia a la OCDE.

Todo indica que los trabajos de la OCDE en el campo impositivo seguirían su curso aun con la presencia de un organismo interestatal de la ONU, siempre que las naciones industrializadas se dignaran a permitirlo. La diferencia sería que todos los miembros del comité de la ONU tendrían un acceso seguro a la agenda, a las deliberaciones y a los procesos de toma de decisiones.

Es muy fácil explicar por qué un proceso liderado por la OCDE no está en condiciones de responder a la necesidad de una cooperación tributaria internacional, a menos que lo haga de un modo distorsionado o en claro detrimento de los países en desarrollo. La OCDE es una organización formada por miembros que, precisamente, ya poseen acuerdos mutuos de cooperación tributaria.

Es lógico que los Estados miembros de la OCDE aprueben en su seno impulsar un tema, una propuesta o un punto de la agenda (independientemente de cuán adecuado o urgente sea) cuando la solicitud proviene de un país que integra la organización. Los miembros deben negociar entre ellos una posición común, antes de que la OCDE como tal reaccione frente a las propuestas de los países que no son miembros. El silencio o la omisión por parte de la OCDE frente a propuestas o temas presentados por países no pertenecientes a la organización indican que los miembros de la OCDE aún no han encontrado una posición al respecto.

Al igual que otros analistas, insisto en que la OCDE quiere seguir siendo el único organismo normativo en el área de cooperación tributaria internacional. Esto se desprende directamente de su acción tendiente a evitar que se valore el comité de expertos de la ONU para la financiación del desarrollo, más allá de su adhesión retórica a la “democracia, buena gobernanza y Estado de derecho”, a la que se hace referencia con mucho gusto en cuanto se tiene oportunidad.

Ahora la OCDE invita a los países en desarrollo a participar “en pie de igualdad” en la aplicación de normas, que han sido acordadas exclusivamente por países miembros de su organización y del G-20. El proceso BEPS desarrolla además un instrumento multilateral orientado a modificar convenios fiscales bilaterales. Esta y otras actividades de la OCDE llevaron a que las autoridades tributarias de los países en desarrollo se mostraran más sensibles frente a los desequilibrios inviables e inspiraron iniciativas de autoorganización para superar la situación.



Visión del Banco Mundial: problemas de la movilización de recursos a escala nacional desde la perspectiva de los países en desarrollo

Richard Stern

Los países en desarrollo afrontan problemas vinculados a la movilización de fuentes internas de recaudación fiscal: sistemas impositivos estructurados deficientemente y sin diferenciación, alto grado de informalidad, administraciones débiles, etc. Por cierto, si se busca superar este tipo de dificultades, en muchos casos resulta más fácil actuar en el plano regional y global; las estrategias pueden incluir beneficios fiscales para las empresas, gravámenes al sector financiero con fines de estabilidad, impuestos sobre los recursos naturales y “ecoimpuestos” para fomentar la sostenibilidad ecológica.

Los ingresos fiscales generados por el sector de las materias primas son esenciales para resolver los problemas de movilización de muchos países en desarrollo. El aseguramiento de la recaudación proveniente de esta fuente juega un papel determinante para reducir la pobreza y financiar el desarrollo, porque muchas de las personas más pobres viven en países que dependen de sus recursos naturales. Precisamente en esos países con escasos ingresos, donde se registra una incipiente explotación de las materias primas, la mayor movilización de recursos puede atribuirse en gran medida a la recaudación fiscal alcanzada en dicho sector.

Son importantes los mayores ingresos provenientes de sectores diferentes de los de las materias primas. Si se compara con los países que dependen de sus recursos naturales, sobre todo en casos de bajos ingresos, los países con escasas materias primas registran un crecimiento mucho más moderado de la recaudación impositiva. Allí los ingresos públicos no superan a veces el 15% del PIB, considerado como el límite inferior para el normal funcionamiento de un Estado. Sin embargo, algunas investigaciones muestran que los países con los menores porcentajes tienen el mayor margen para aumentar los ingresos fiscales

si se hace un mayor esfuerzo en materia tributaria (FMI 2011). Además, combinando reformas impositivas (reducción de beneficios fiscales para las empresas, reemplazo de las exenciones del IVA por un tipo de gravamen cero, aplicación de regulaciones de precios de transferencia) y reformas de la administración tributaria (eliminación de lagunas, fortalecimiento de la capacidad contributiva del IVA, aplicación de documentación y disposiciones internacionales), países como El Salvador, Tanzania y Vietnam lograron en pocos años incrementos de 4%-5%.⁴ Pero todavía hay mucho por hacer para que estos países se acerquen a su potencial recaudatorio.

La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) son un problema mundial, que exige soluciones globales. Los fenómenos comprendidos bajo el concepto BEPS representan un gran problema, ya que los países en desarrollo dependen mucho del impuesto sobre las sociedades, en especial el que grava a las empresas multinacionales. Según la OCDE, la iniciativa BEPS busca adoptar un único y consensuado conjunto de normas fiscales internacionales (alineando la imposición con las actividades económicas y la creación de valor) para proteger así las bases imponibles internas y, al mismo tiempo, ofrecer al contribuyente una mayor certidumbre y previsibilidad.

La iniciativa BEPS integra otras iniciativas previas de la OCDE, como normas de transparencia fiscal internacional (intercambio de información), cumplimiento cooperativo (control horizontal/mejores relaciones), directrices sobre precios de transferencia e investigaciones sobre diversos temas, que ahora se elaboran en el marco del proyecto BEPS.

Por supuesto, hay otros temas tributarios que también son fundamentales para los países en desarrollo y que deberían incluirse en esta agenda

4. En FMI (2011), p. 8 sobre IVA, y CNUCYD (2015), FDI, Tax and Development, se señala que el abuso fiscal internacional (traslado de beneficios) provoca una pérdida de ingresos equivalente a 100.000 millones de dólares estadounidenses por año en los países en desarrollo.



(por ejemplo, los beneficios fiscales o los impuestos sobre los recursos naturales). Debemos definir las prioridades de estos países en relación con la iniciativa BEPS y evaluar las posibilidades de que esas prioridades sean incorporadas a la agenda global. Las iniciativas vigentes deben asegurar que los países en desarrollo saquen provecho de este nuevo entorno de cooperación y que se preste mucha más atención a las cuestiones que les son relevantes.

El intercambio automático de información (IAI) posee el potencial para mejorar la exacción fiscal en todo el mundo y para combatir los flujos financieros ilegales. Desde la perspectiva de los países, no obstante, representa un desafío mayor que el actual estándar del Foro Global sobre “Intercambio de información a solicitud”, que ya de por sí es de difícil cumplimiento para muchos países en desarrollo con escasas capacidades.

El sistema de referencia prevé realizar un intercambio automático anual de información financiera con las autoridades tributarias de otros países, notificando determinadas transacciones y los saldos de las cuentas utilizadas (directa o indirectamente) por

ciudadanos de esos otros países. Tanto el G-8 como el G-20 y la UE se han comprometido a cumplir el objetivo y van en esa dirección. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (con más de 120 Estados miembros y el Grupo del Banco Mundial como observador) controla que se cumplan las disposiciones en todos los países del mundo, aunque los plazos de aplicación varían según el caso.

Los países en desarrollo necesitan que la comunidad internacional les proporcione un apoyo significativo para mejorar sus capacidades y aproximarse en un plazo adecuado al objetivo del IAI, sin dejar de prestar atención mientras tanto a otros problemas impositivos aún más urgentes. El respaldo debe ir más allá de la capacidad vinculada al intercambio automático de información tributaria, a fin de que los datos intercambiados con otros países puedan ser aprovechados para combatir la evasión y los flujos financieros ilegales. Los países en desarrollo también deben eliminar las lagunas existentes por la falta de determinada información procedente de las naciones industrializadas, que en los años previos a la agenda del IAI no fue compartida con ellos.



Sobre los autores

José Antonio Ocampo es profesor de la Facultad de Asuntos Internacionales y Públicos, copresidente de la Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas y miembro del Comité sobre Pensamiento Global de la Universidad de Columbia. También preside el Comité de Políticas para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT).

Michael Lennard es director de la División de Cooperación Internacional en Temas Fiscales del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, además de secretario de la Comisión de Impuestos de la ONU. Correo electrónico: <lennard@un.org>. Las posturas defendidas en el presente texto reflejan la opinión del autor. No siempre se corresponden con los puntos de vista de las Naciones Unidas.

Manuel F. Montes es asesor superior en materia de finanzas y desarrollo, Centro del Sur. El autor asume la total responsabilidad por eventuales errores, opiniones y análisis. Las presentes consideraciones son un aporte al debate público y al simposio internacional denominado "Sin impuestos no hay desarrollo: vías hacia una carga tributaria justa sobre las empresas multinacionales". Correo electrónico: <montes@southcentre.org>.

Richard Stern dirige el Programa de Simplificación Tributaria Global para el Grupo Banco Mundial y codirige la Iniciativa para la Transparencia Fiscal del Grupo Banco Mundial. Fue coordinador del Programa Regional para África en el Servicio de Asesoría a la Inversión Extranjera (FIAS).

Traducción: Mariano Grynspan

Pie de imprenta

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert
Defensa 1111, 1º A | C1065AAU
Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871
www.nuso.org

Responsable

Thomas Mättig
Coordinador del Proyecto Globalización
Tel.: ++49-30-269-35-7415
Fax: ++49-30-269-35-9246
www.fes.de/GPol

Nueva Sociedad

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

Se prohíbe el uso comercial de los medios publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin un consentimiento escrito de la FES.

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