

El plan de acción del G20 / OCDE contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios

Pierre Hubbard

En una reunión celebrada en noviembre de 2013 en San Petersburgo, el G20 aprobó un plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (EBTB; *BEPS*, por sus siglas en inglés[1]), que había sido preparado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el foro más importante en materia de tributación internacional. Con el objetivo de encarar las prácticas corporativas de elusión fiscal, los 15 puntos de acción deben ponerse en práctica hasta fines de 2015.

Desde el año 2009, la cooperación internacional contra la evasión fiscal forma parte de la agenda del G20, pero la elusión fiscal es un tema bastante nuevo para el G20. A diferencia de la evasión fiscal —que atenta contra la ley— la elusión fiscal se ubica en la zona gris del cumplimiento. Opera sobre la base de agresivos esquemas de planificación fiscal de las empresas multinacionales (EMN) e instituciones financieras que aprovechan las diferencias entre las jurisdicciones para mover los beneficios de jurisdicciones con impacto económico (“traslado de beneficios”) o para reducir artificialmente la base imponible del ingreso corporativo (“erosión de la base imponible”). Esta práctica es más difícil de detectar y disuadir, aunque produce resultados similares a la evasión fiscal en cuanto a la pérdida de ingresos para los gobiernos.

Por años, la OCDE no se preocupaba por la elusión fiscal, sino más bien por el riesgo de la “doble imposición” de EMN con operaciones en varias jurisdicciones. Antes de la crisis de 2009, los funcionarios de la OCDE no esquivaban oportunidad alguna para elogiar la “competencia fiscal” entre las jurisdicciones y la competitividad de las economías con bajos niveles impositivos. Sin embargo, después de la crisis la orientación política de los ministerios de Finanzas de la OCDE cambió, y junto a ella, el reconocimiento de que las legislaciones impositivas nacionales no habían acompañado la globalización de las empresas. Esta situación deja espacios que pueden ser explotados por las EMN para la reducción artificial de sus impuestos.

Los resultados previstos relativos a la EBTB

El 16 de setiembre de 2014, la OCDE publicó una serie de informes[2] sobre el plan de acción contra la EBTB, en momentos en que se acercaba la mitad del plazo de implementación; un buen momento para examinar los principales resultados que se deben esperar a fines de 2015:

- Precios de transferencia ilícitos: las formas extremas de manipulación de los precios de transferencia intra EMN deben ser abarcadas en el marco de la EBTB. Un ejemplo es el llamado Doble irlandés (“*Double Irish*”): la propiedad legal —y la asignación de los ingresos— de un activo intangible creado en el país A (por ejemplo, en Palo Alto, California) tiene como domicilio una empresa fantasma en un país B no relacionado (Irlanda). No debemos esperar cambios fundamentales con respecto a la forma en que los precios de transferencia operarán ni tampoco en lo referido al principio de igualdad de condiciones preferido por la OCDE, que trata las entidades partes de una EMN como si fueran independientes.
- Informes por país: las EMN deben informar a las instituciones recaudadoras de impuestos sobre la distribución geográfica de sus impuestos, ingresos, cantidad de empleados y activos en cada país, en el que operan. Se trata de un gran paso adelante, porque puede ayudar a los cobradores de impuestos a nivel nacional a formarse una visión integral de la EMN y a detectar posibles incoherencias de asignación. La OCDE piensa solamente en registrar los informes en las autoridades impositivas. No se considera la divulgación pública, ni siquiera parcial, a pesar de las exigencias en este sentido de otros esquemas de presentación similares de Europa[3] y Estados Unidos[4].

Otros resultados en materia de la *EBTB* apuntan a abordar:

- las “prácticas impositivas dañinas” y carreras de mínimos mutuamente destructivas entre gobiernos que apilan incentivos fiscales para atraer inversiones ex-

trajeras (por ejemplo, los regímenes “*patent box*”) y los arreglos en secreto entre una autoridad impositiva y una EMN particular (por ejemplo, el acuerdo impositivo entre Apple Inc. y las autoridades irlandesas actualmente a estudio de la Comisión Europea);

- la búsqueda del acuerdo más favorable (“*treaty shopping*”) mediante empresas fantasmas para obtener un acceso indebido a las ventajas impositivas de un acuerdo impositivo bilateral (el sándwich holandés o “*Dutch sandwich*”); y
- los desajustes híbridos por los cuales una transacción o un gasto único se grava de forma distinta en dos o más jurisdicciones, con el objetivo de reducir artificialmente la base imponible del ingreso corporativo (por ejemplo, el esquema de evasión fiscal por valor de 700 millones de dólares, creado por Barclays y KPMG entre 2002 y 2007 en el marco de un esquema radicado en los Estados Unidos bajo el nombre “STARS”).

Todavía es temprano para juzgar con certeza si las acciones contra la EBTB efectivamente cumplirán las expectativas públicas. Sin embargo, hay algunos puntos que deben preocupar: el hecho de que no se prevea la divulgación pública de los informes por país, pero también el reconocimiento de la misma OCDE en el sentido de que se mantiene la incertidumbre con respecto al trato fiscal de la banca, la banca en la sombra (“*shadow banking*”) y fondos de capital privados.

La opinión del mundo corporativo

No debe sorprender que grupos empresariales, abogados especialistas en tributación y empresas de auditoría se oponen fuertemente a cualquier resultado ambicioso del plan de acción contra la EBTB. Han participado masivamente en las numerosas rondas de consulta; tan solo en la última ronda sobre la economía digital los grupos empresariales presentaron más de 400 páginas de comentarios[5]. Conjuntamente con los tradicionales grupos de lobby, el mundo de los negocios se hace oír mediante EMN no financieras (como Rio Tinto, Procter), bancos globales y administraciones de activos (Black Rock), empresas auditoras (PwC, KPMG & Deloitte), así como un misterioso “*Digital Economy Group*” representado por el estudio jurídico Baker & Mc Kenzie, cuyos integrantes se mantienen en secreto.

Aparte de la clásica minimización del fenómeno de la EBTB (“*algunas ovejas negras*”, “*no hay que tirar todo por la borda*”, etc.), se encuentran los siguientes argumentos empresariales:

- El tema EBTB equivale a una revolución, dejará atrás “50 años de consensos internacionales”, y esto es pedir demasiado.
- El pago de impuestos está sujeto a las fuerzas del mercado. Debido a la globalización, las EMN enfrentan una alta presión de costos, con tendencia al alza. Es correcto que se minimicen los costos impositivos, al igual que otros gastos.
- La responsabilidad recae sobre los gobiernos, por su contribución indirecta a los problemas de la EBTB. Las empresas simplemente cumplen las reglas.
- La atención debería centrarse en la seguridad impositiva; se debe facilitar los arbitrajes y los acuerdos impositivos entre EMN específicos y las autoridades impositivas.
- En realidad, la mejor forma de reducir el riesgo de EBTB sería un acuerdo internacional en torno a un impuesto de sociedades de 15%.

Los grupos del mundo de los negocios se oponen además con fuerza a varias medidas específicas contra la EBTB. Se nos advierte que los flujos de inversión externa directa desaparecerían, si se impusieran restricciones a la deducción del servicio de deudas de la base imponible de las corporaciones (un resultado esperado en el rubro “desajustes híbridos”) o a las cuentas de la banca offshore (fundamental para la eliminación de las “búsquedas del acuerdo más favorable”), sobre todo en los países en desarrollo. Por supuesto, los grupos corporativos se oponen totalmente a la divulgación en el marco de las presentaciones por país.

Las opiniones de las ONG y del mundo en desarrollo

Hasta ahora, el proceso EBTB se asemeja fuertemente a una confrontación bilateral entre las autoridades impositivas del G20 y las empresas con sede en la OCDE. Pero las ONG tratan de contrarrestar las presiones de los grupos de lobby empresarial, entre otros mediante el Grupo de Supervisión EBTB (BMG, por sus siglas en inglés), la Red para la Justicia

Fiscal y ONG como ActionAid, Oxfam, CCFD de Francia, EURODAD con sede en Bruselas y Global Financial Integrity con sede en Washington.

Preocupa especialmente el bajo nivel de involucramiento de los países en desarrollo —con la excepción de las grandes economías emergentes del G20— en el proceso. La falta de armonización de los sistemas impositivos, la debilidad institucional de las autoridades impositivas, el peso creciente de las zonas francas (con exoneración de impuestos) y las legislaciones incompletas crean las máximas oportunidades para la BEPS en el mundo en desarrollo. Tampoco ayuda que menos de 1% de la ayuda al desarrollo sea destinado a la generación de capacidades en las autoridades impositivas.

Por qué tiene importancia para los sindicatos

Debido a la pérdida neta de ingresos fiscales, la elusión fiscal daña las finanzas gubernamentales y el derecho a los servicios públicos. Al mismo tiempo, incide directamente en los derechos de los trabajadores. La experiencia sindical ha demostrado que la planificación fiscal agresiva es simplemente otra forma de la “planificación reguladora” corporativa con metas a corto plazo. Por ejemplo, los precios de transferencia ilícitos suelen reducir los niveles de ganancia en las subsidiarias de mayor intensidad de empleo. Cuando la reestructuración de una empresa por razones de planificación fiscal conlleva la división de una compañía en varias entidades separadas, se reduce el acceso de los trabajadores a la información. Las palabras de un sindicalista de la subsidiaria francesa de Colgate reflejan a la perfección por qué la planificación fiscal es un tema para la acción sindical: “Cuanto más lejos se está del lugar donde se declaran los impuestos, mayores son los riesgos para que los trabajadores sufran”. Por lo tanto, es esencial el conocimiento de las prácticas de planificación fiscal que debería convertirse en una parte integral de la caja de herramientas de los sindicalistas. Si quieres conocer los planes de tu empleador, pregúntale por sus declaraciones impositivas...

Por esta razón los sindicalistas deben involucrarse y supervisar de cerca la implementación del plan de acción contra la EBTB, así como insistir ante sus gobiernos para que se logre un resultado ambicioso. En los 12 meses restantes para la implementación, esta prueba podrá encontrarse en tres puntos medulares de promoción: (i) que se obtenga alguna

forma de divulgación en el marco de las presentaciones por país; (ii) que se asegure la representación de la voz y la atención a los desafíos específicos de los países en desarrollo; y (iii) que se encaren efectivamente las lagunas en el trato impositivo de la banca en la sombra y los fondos de capital privados.

Además, sería importante ampliar la coalición de respaldo a un ambicioso plan de acción contra la EBTB más allá de los grupos de la sociedad civil y establecer contactos con foros de inversión responsable relevantes, en los cuales los fondos de pensión de los trabajadores tienen voz. Ellos se beneficiarían también de mayores niveles de transparencia fiscal corporativa, que incluiría la divulgación de los informes fiscales por país.

En cambio, sería un error culpar al tema EBTB por no dar los resultados para los cuales no fue diseñado. Sin duda, es legítimo que sean encaradas las discusiones sobre un nuevo sistema de buen gobierno fiscal internacional o sobre las cuestiones fundamentales en relación al debate sobre la tributación en la fuente o en el país de residencia. Pero no forman parte del paquete, y sería un error incluirlas en las discusiones sobre el tema EBTB. Los grupos corporativos no podrían pedir más. De modo que debemos concentrarnos en el plan de acción contra la EBTB y los resultados claves que se deben lograr. Nos quedan 12 meses!

[1] <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>

[2] 02/10/2014| Informes intermedios de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios - comentarios del CSC http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/0F/57/document_doc.phtml

[3] Directivas de contabilidad y transparencia revisadas de la CE (junio de 2013) y Directiva sobre la adecuación del capital (CRD IV, artículo 89) aplicadas a la industria minera y los bancos, respectivamente.

[4] Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank sobre compañías de la industria minera registradas en la Securities and Exchange Commission (SEC).

[5] <http://www.oecd.org/tax/comments-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>

Pierre Hubbard es asesor político principal del Comité Sindical Consultivo (CSC) de la OCDE y la Confederación Sindical Internacional (CSI) sobre regulación de cajas de pensiones, tributación, buen gobierno corporativo, regulación financiera y buen gobierno en el sector público.

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