

Declaración de la ICRICT - septiembre de 2022

MEDIDAS FISCALES DE EMERGENCIA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DE INFLACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

La lucha contra la pandemia mundial y la guerra en Ucrania han llevado al mundo al borde de la recesión, con la pobreza y la desigualdad disparadas, todo ello con el telón de fondo de una crisis climática exacerbada. Los niveles de deuda se han disparado en todas partes, sobre todo en respuesta a la crisis sanitaria y al aumento del coste de la vida, mientras que los ingresos fiscales han caído en picada. Desafortunadamente, los efectos de estas múltiples crisis vuelven a recaer de forma desproporcionada en los hogares más vulnerables.

¿Qué se puede hacer ante esta situación? Los gobiernos se encuentran ante una elección: pueden optar por programas de austeridad, recortando así la financiación de los servicios públicos, aumentando la edad de jubilación y aumentando la contribución de los más pobres mediante impuestos al consumo, como el IVA, que ya se ha incrementado por la inflación recayendo en los más vulnerables. O pueden decidir aumentar los impuestos a quienes hasta ahora no han pagado lo que les corresponde: las multinacionales y los superricos, muchos de los cuales se han beneficiado de la crisis.

La ICRICT hace un llamado a los gobiernos para que apliquen medidas fiscales de emergencia, especialmente a las empresas que se están beneficiando de la crisis, con el fin de evitar una recesión económica aún más profunda y luchar contra la desigualdad, el hambre en el mundo y la pobreza extrema.

Por otra parte, más allá de la crisis, es necesaria una reforma fiscal estructural para las multinacionales. Ya que el acuerdo fiscal global de la OCDE/G20 se encuentra en un callejón sin salida político, la ICRICT solicita a los gobiernos del mundo que pongan en marcha medidas para gravar a las grandes empresas multinacionales con actividades económicas altamente digitalizadas, a su vez que combaten los paraísos fiscales.

Gravar los superbeneficios

Los beneficios empresariales en varios sectores clave están en niveles récord. Las grandes empresas han aumentado sus márgenes, registrando mayores beneficios y contribuyendo a generar más inflación. La ICRICT solicita/recomienda a todos los gobiernos que apliquen rápidamente una serie de respuestas fiscales para protegerse del impacto de la inflación y ayudar a construir un futuro fiscal más justo:

1. Como respuesta de emergencia, gravar los beneficios excepcionales de las empresas que se están beneficiando de la crisis y la pandemia, incluyendo, pero sin limitarse, al sector energético.
2. En muchos países, los precios suben mucho más rápido que los costes. Los gobiernos deberían imponer una sobretasa a las empresas que suban los precios muy por encima de sus costes: un sistema de incentivos basado en el mercado para luchar contra la inflación.
3. Gravar a las empresas oligopolísticas por sus excesivas tasas de rendimiento, apuntando a las rentas económicas -el exceso de rendimiento sobre el mínimo exigido por los inversores- dondequiera que se presenten.

El acuerdo fiscal global: ¿qué perspectivas ante el bloqueo político?

Tras años de negociaciones en las que participaron 140 países, el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base y el Traslado de Beneficios (BEPS) anunció en octubre de 2021 un acuerdo basado en dos pilares. En términos muy generales, establecería un impuesto mínimo efectivo global sobre las empresas (llamado Pilar II) y una reasignación de una pequeña parte de los derechos fiscales globales de las mayores empresas a los países de mercado (llamado Pilar I).

Un impuesto mínimo global es más necesario que nunca. La evasión fiscal de las multinacionales cuesta a los países entre 240.000 y 600.000 millones de dólares al año. Dado que [casi el 40% de sus beneficios internacionales](#) se contabilizan en paraísos fiscales, también parece imprescindible una reasignación más justa de los “derechos fiscales”, basada en las actividades reales, incluidas las ventas.

Reconocemos que el acuerdo representa un cambio de paradigma que puede allanar el camino hacia reformas radicales. Sin embargo, [hemos criticado su falta de ambición](#), así como las deficiencias en su diseño.

El primer pilar establecería, finalmente, una metodología para repartir los beneficios globales entre los países según el lugar en el que operen. Sin embargo, tal y como está diseñado actualmente, este únicamente se aplicaría a unas 140 de las multinacionales más grandes y rentables. Además, sólo atribuiría una pequeña parte de sus beneficios a los países donde realizan ventas (y dejaría prácticamente intactas las complejas e ineficaces normas actuales sobre precios de transferencia que facilitan la evasión fiscal de las multinacionales). Bajo este escenario, los países en desarrollo se beneficiarían poco, incluso muchos podrían empeorar. De hecho, el sistema de asignación que resultaría del acuerdo favorecería a los países ricos, mientras que todos los países, incluidos los de bajos ingresos, tendrían que renunciar a todos sus otros derechos a gravar a las multinacionales, como los impuestos a los servicios digitales.

En relación al segundo pilar, el impuesto mínimo global establece un tipo de sólo el 15%, que sólo se espera que recaude impuestos adicionales por valor de unos 150.000 millones de dólares anuales¹,

¹ Fuente: Monitor fiscal de abril de 2022 del FMI - Página 31. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022>

mientras que [el tipo del 25%, que nosotros defendemos](#), podría haber proporcionado al mundo [más de 500.000 millones de dólares](#) de ingresos adicionales. Además, también está concebido para beneficiar principalmente a los países ricos en los que tienen su casa matriz las multinacionales. Por tanto, es inadecuado e injusto.

Hemos tardado casi diez años en llegar a un acuerdo, pero aún estamos lejos de su aplicación. El primer pilar requiere la ratificación de un tratado multilateral vinculante por parte de un gran número de Estados, tras la aprobación de sus legislaturas. Se trata de un procedimiento sin precedentes y difícil de aplicar, sobre todo en un corto periodo de tiempo. El principal componente del segundo pilar, el impuesto mínimo global, no depende de un tratado multilateral vinculante. Sin embargo, está bloqueado en la Unión Europea (UE), en donde la regla de la unanimidad permite a un solo país vetar su aplicación², mientras que EE.UU. ha adoptado un enfoque diferente al promulgar un impuesto mínimo alternativo, pero no conforme con la OCDE.

El [nuevo plazo estipulado en 2024](#) para la aplicación del segundo pilar sigue siendo ambicioso, pero una masa crítica de Estados podría lograr un impuesto mínimo mundial. Sin embargo, esto requiere la movilización de una verdadera voluntad política, y una flexibilidad suficiente para dar cabida a alternativas, como las que propone la legislación estadounidense. Todos los países deberían poder adoptar medidas en consonancia con los objetivos generales del segundo pilar, armonizando los distintos enfoques, con el objetivo de “nivelar”, es decir, utilizar la definición más completa.

En general, las propuestas del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 no son coherentes ni equitativas en sus principios, diseño o resultados, especialmente para los intereses de los países en desarrollo y emergentes. El probable aumento de sus ingresos fiscales es limitado por dos razones. En primer lugar, se espera que el Pilar 1 recaude menos de un 1% en ingresos adicionales provenientes del impuesto de sociedades. En segundo lugar, es probable que las ganancias en ingresos del segundo pilar se concentren en las economías avanzadas, ya que las multinacionales con sede en estos países generan 20 veces más beneficios que las de las economías de mercado emergentes³. Por último, la complejidad de las propuestas es una preocupación adicional. El interés de adoptar estos dos pilares dependerá de una cuidadosa evaluación de los beneficios de hacerlo frente a los costes de no hacerlo, y de un examen de las alternativas disponibles.

Las dos secciones siguientes presentan nuestro análisis de los dos pilares, seguido de nuestra crítica al sistema actual de elaboración de acuerdos fiscales globales, y nuestras sugerencias para el futuro. En el informe se ofrecen más detalles.

A-Análisis del primer pilar y alternativas

El primer pilar reconoce por fin que las multinacionales son empresas unitarias que operan en múltiples jurisdicciones y proporciona la base técnica tanto para definir sus beneficios mundiales a efectos fiscales como para asignarlos en función del lugar donde tienen operaciones reales (empleados, activos físicos y ventas). **La adopción plena de este enfoque significaría que las**

² Alemania anunció la semana pasada que tiene previsto preparar normas nacionales para aplicar el impuesto mínimo, en un intento de presionar a Hungría para que retire su veto a la propuesta de directiva de la UE. [Source: FT <https://www.ft.com/content/7b78fc76-ec8e-4469-8bfc-d993def6be96>]

³ Es probable que los aumentos de ingresos se concentren en las economías avanzadas que acogen a la mayoría de las multinacionales y porque las multinacionales con sede en estos países generan 20 veces más beneficios que las situadas en las economías de mercado emergentes [Fuente: FMI Fiscal Monitor Abril 2022 Página 21. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022>].

multinacionales ya no podrían elegir dónde registrar sus beneficios. Pero la propuesta actual sólo se aplica a las multinacionales más grandes y rentables (con una facturación global de más de 20.000 millones de euros y un margen de beneficios antes de impuestos superior al 10%) y sólo al 25% de sus llamados “beneficios residuales” por encima del 10%⁴. De este modo, las actuales normas defectuosas seguirían vigentes para la mayoría de sus beneficios, así como para un gran número de otras multinacionales. Esto generaría unos ingresos previstos de sólo 6.000-15.000 millones de dólares anuales que se repartirían a nivel mundial.

[Según las estimaciones del FMI](#), la reasignación de una parte de los beneficios excesivos a los países de mercado en virtud del primer pilar se aplicaría sólo a 140 empresas, captando una pequeña base impositiva mundial del 2% de los beneficios mundiales. Las estimaciones sugieren que los ingresos se reasignarán de los centros de inversión de baja imposición (alrededor del 2% de su impuesto de sociedades total), lo que aumentará los ingresos totales del impuesto de sociedades a nivel mundial en un 0,7% y un 0,9% en las economías de renta baja y avanzadas, respectivamente. **Una cantidad minúscula a cambio de la cual todos los países firmantes tendrían que renunciar a los derechos de imponer otras formas de tributación, como un impuesto digital.** También tendrían que someterse a un mecanismo obligatorio de resolución de conflictos (que combinará tanto a las autoridades fiscales como a expertos privados independientes), lo que muchos países en desarrollo y mercados emergentes consideran muy problemático, dada su experiencia en procesos de arbitraje internacional en otros contextos.

La exigencia de que el primer pilar se aplique mediante un convenio multilateral significa que tardará mucho tiempo en aprobarse, con la posibilidad real de que nunca se apruebe, incluso en algunos de los países avanzados a los que más favorece. Por lo tanto, al menos mientras tanto, y tal vez de forma más permanente, los países deberían considerar medidas alternativas adaptadas a sus propios contextos, coordinadas según convenga. Algunos de ellos podrían basarse en el considerable trabajo técnico que se ha realizado y que proporciona la base para empezar a aplicar los enfoques formulados. Los países de renta baja deben tener en cuenta que algunos países de la OCDE, como el Reino Unido, EE.UU. y Australia, también han adoptado y/o están considerando estas medidas alternativas y complementarias.

Las medidas alternativas que los países en desarrollo deberían considerar son:

1. Impuestos progresivos sobre los servicios digitales;
2. Gravar en origen los pagos de todos los servicios;
3. Tributación de los beneficios netos de los servicios donde se prestan;
4. Tributación de las rentas transferidas al extranjero como pagos por bienes inmateriales;
5. La revisión de las políticas y tratados fiscales.

B- Análisis del impuesto mínimo global del segundo pilar y alternativas

El principal componente del segundo pilar es un tipo mínimo efectivo del impuesto de sociedades del 15% aplicado país por país, **con el objetivo de crear un suelo por debajo del cual no pueda producirse la competencia fiscal.** Esto podría ser un gran paso adelante. Sin embargo, existe una preocupación

⁴ El concepto de beneficios residuales es un concepto sin ninguna base económica sólida. Dado que la mayoría de los países permiten la deducción de todos los costes, incluidos los de capital y trabajo, todos los beneficios imponibles son rentas y deben ser gravados.

legítima de que este se convierta en la norma mundial, de modo que el tipo mínimo se convierta en un máximo. Además, está diseñado para dar prioridad a los países ricos que acogen la mayor parte de las sedes de las multinacionales y a los países de tránsito, y tiene normas muy detalladas y complejas, lo que lo hace inadecuado para la mayoría de los países de renta baja.

El FMI calcula que el segundo pilar capta una base impositiva de 1,47 billones de dólares, lo que aumenta los ingresos anuales del impuesto de sociedades a nivel mundial en un 5,7% aproximadamente. Sin embargo, el impuesto mínimo sólo se aplica a los beneficios que superan el 8% del patrimonio y el 10% de la nómina. Esta “exclusión” reduce el potencial de generación de ingresos del segundo pilar en aproximadamente un 9%. En general, se calcula que el segundo pilar generará unos 150.000 millones de dólares anuales de ingresos adicionales por el impuesto de sociedades.

Sin embargo, su adopción por parte de los países exportadores de capital y de tránsito reduciría potencialmente la presión sobre los países de acogida para que ofrezcan incentivos fiscales bajos a las empresas extranjeras, facilitando así el refuerzo de las retenciones y del capital entre las empresas extranjeras y los empresarios locales. Estamos convencidos de que hay mejores formas de atraer a las multinacionales a un país que los incentivos fiscales, que conducen inevitablemente a una carrera hacia el abismo en la que el principal beneficiario es, en última instancia, la multinacional.

Las medidas alternativas que los países en desarrollo deberían considerar son:

1. Impugnación de los incentivos fiscales para las empresas de propiedad extranjera;
2. Limitación de las deducciones o de la imposición de los pagos de intereses, cánones o tasas de servicio;
3. Impuestos mínimos alternativos.

Cambiar la gobernanza mundial por la fiscalidad mundial

Existe una necesidad urgente de reconsiderar la forma en que se toman las decisiones a nivel mundial y sobre los principios multilaterales en los que se basan las negociaciones sobre asuntos tributarios. El marco inclusivo del G20 y la OCDE tenía el mérito de ampliar la participación a los países en desarrollo en la cuestión de la gobernanza fiscal mundial después de 2015, pero la agenda ya estaba fijada y los países desarrollados ya habían acordado los puntos de acción. En este contexto y dada la estructura de gobernanza, no es realmente una sorpresa que el acuerdo sea desfavorable para los países en desarrollo y los mercados emergentes.

Los países en desarrollo más pequeños están en desventaja por la propia amplitud de los temas tratados. El desarrollo de capacidades sólo puede llegar hasta cierto punto para cerrar la brecha de la gobernanza global, por lo que deberían considerarse varios cambios en los procesos y la estructura del Marco Inclusivo:

1. La creación de una secretaría autónoma, que refleje a todos los miembros del Marco Inclusivo, no sólo a los miembros de la OCDE, y que esté estructurada de forma que tenga en cuenta las necesidades y preocupaciones de los países en desarrollo y los mercados emergentes.
2. Mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, las deliberaciones deben estar abiertas al público, las decisiones deben votarse y registrarse adecuadamente).
3. Abordar la actual falta de representación política más allá de los países del G7/G20/OCDE. El Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base y el Traslado de Beneficios (BEPS)

es una iniciativa con mandato del G20. La amplitud de la membresía ha proporcionado el impulso para una iniciativa de escala global, pero existe tanto una representación efectiva incompleta como una legitimidad política inadecuada, lo que se refleja en los resultados desequilibrados que hemos visto. La solución, como seguimos defendiendo, puede estar en reforzar el papel de la ONU en la gobernanza fiscal mundial, con su composición universal y su estructura transparente, que puede proporcionar la legitimidad de las normas para coordinar un elemento tan central de la soberanía de todos los Estados.

Conclusión

Una vez más, nos encontramos en medio de una crisis que corre el riesgo de tener efectos desproporcionalmente negativos en las personas más vulnerables de todo el mundo, pero especialmente en los países en desarrollo, cuyos recursos son limitados para proporcionar la protección social necesaria. Por eso, es urgente activar un paquete fiscal de emergencia, con un doble efecto de protección social y de mejora de la recaudación fiscal.

Gravar los superbeneficios de las empresas, y en particular los beneficios inesperados de la pandemia y la guerra, podría contribuir a la cohesión social y generar ingresos adicionales que podrían mitigar en parte el efecto negativo de la inflación sobre los más pobres. Algunos países ya están tomando medidas, otros deberían seguirlas, y las instituciones multilaterales deberían ayudar a desarrollar un enfoque coordinado en el largo plazo. Pero esto no será suficiente para resolver la injusticia estructural del actual sistema fiscal mundial, especialmente en la forma en que se grava la riqueza, el capital y las grandes empresas en sus actividades transfronterizas.

Lo que se suponía que era un “acuerdo histórico”, liderado por el G20 y la OCDE, ya era poco ambicioso y no respondía a las demandas y oportunidades reales. No mejoró significativamente los derechos fiscales de los países en desarrollo y fue insuficiente para acabar con el papel de los paraísos fiscales. Pero, sorprendentemente, incluso este esfuerzo limitado se encuentra ahora en un estancamiento político en los países ricos (EE.UU. y la UE).

Si el verdadero multilateralismo en materia fiscal está fracasando y bloqueado por los intereses de los países individuales, nosotros, como Comisión, instamos a los países a no esperar. En su lugar, deben seguir adelante y considerar sus propias medidas alternativas, formuladas si es posible de forma coordinada, para aplicarlas activamente y sin demora. Las grandes empresas que operan a nivel transfronterizo y, sobre todo, las que están muy digitalizadas, se aprovechan de la actual inacción política, mientras la mayoría de los ciudadanos se enfrentan a una crisis del coste de vida y muchos países en desarrollo y mercados emergentes se enfrentan a una crisis de la deuda.

Estas medidas proporcionarán los recursos que tanto se necesitan en este momento y crearán la presión necesaria para forzar el cambio hacia una arquitectura fiscal internacional verdaderamente equitativa, que requerirá debates multilaterales que vayan mucho más allá del proceso actual.

Sobre la ICRICT:

La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) busca promover el debate sobre la reforma de la tributación corporativa internacional, a través de una discusión más amplia e inclusiva de las reglas fiscales internacionales de lo que es posible a través de cualquier otro foro existente, considerar reformas desde la perspectiva del interés público más que desde la ventaja nacional, y buscar soluciones fiscales justas, efectivas y sostenibles para el desarrollo.

Contacto de prensa: LAMIA OUALALOU

lamia@icrict.com + 33 6 70 24 92 23 (WhatsApp)