

La IED y los impuestos a las sociedades

¿Armonización o competencia tributaria?

En los países de la OCDE que aplican elevados impuestos a las sociedades se han observado considerables salidas netas de inversión extranjera directa (IED) y una reducción del ingreso fiscal proveniente de dichos impuestos. La identificación de una relación causal entre estos dos fenómenos reviste importancia para el debate sobre las ventajas y desventajas de la armonización tributaria en relación con la competencia tributaria.

Reint Gropp y Kristina Kostial

LA GLOBALIZACIÓN y la consiguiente mayor movilidad del capital han creado oportunidades para una competencia tributaria, potencialmente perjudicial, entre los países ansiosos por atraer inversiones. Las grandes empresas multinacionales pueden reducir su carga tributaria mediante una simple reasignación del capital móvil. Si bien esta práctica, en sí, no es necesariamente perjudicial, la dificultad de gravar el capital de esas empresas puede crear distorsiones en los sistemas de comercio e inversión. También puede producir una redistribución de la carga tributaria, del capital móvil a factores menos móviles, especialmente el trabajo, o de las grandes empresas multinacionales a las pequeñas empresas nacionales. En consecuencia, la capacidad de las grandes empresas multinacionales para reducir o eliminar su deuda tributaria tiene una fuerte repercusión en la estructura fiscal de los países y puede dar lugar a sistemas tributarios más regresivos, mayores déficit fiscales o una reducción de los servicios públicos.

Evolución reciente

La competencia tributaria encaminada a atraer la IED puede tener efectos adversos en el ingreso proveniente del impuesto a las sociedades. De hecho, es posible que estos efectos se observen ya en la acusada reducción de dicho ingreso en algunos de los países miembros de

la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Es interesante observar que los países que registran una reducción del ingreso tributario tienen los regímenes tributarios para las sociedades que resultan los menos atractivos en los países de la OCDE. Si bien esta reducción puede atribuirse, en parte, a las variaciones del ciclo económico o a los cambios de las leyes tributarias, su magnitud y persistencia parecen indicar la presencia de otros factores, incluidos el volumen y orientación de los flujos de IED.

Si bien los flujos de IED hacia los países que no son miembros de la OCDE han ido aumentando gradualmente (de alrededor del 20% del total de flujos, en los años ochenta, a un promedio de un 30% en los noventa), la mayor parte de estos flujos tienen lugar entre países de la OCDE. Estos países han ido armonizando el régimen tributario de las sociedades desde mediados de los años ochenta, como lo demuestra la reducción y convergencia de las tasas impositivas establecidas por la ley y las tasas efectivas. Entre 1988 y 1997 la tasa impositiva media establecida por la ley en los países de la OCDE se redujo del 44% al 36%. Más importante aún, se ha producido una convergencia hacia esa tasa a medida que la dispersión en torno al promedio —medida en función de la desviación estándar— se ha reducido también, del 8% al 5% (gráfico 1a). La tasa impositiva efec-

Gráfico 1a
OCDE: Desviación media y estándar de la tasa de impuesto sobre las sociedades establecida por la ley
 (porcentaje)

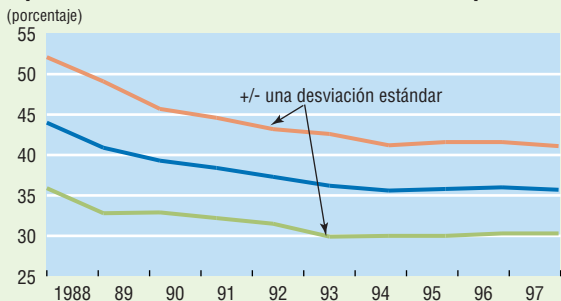
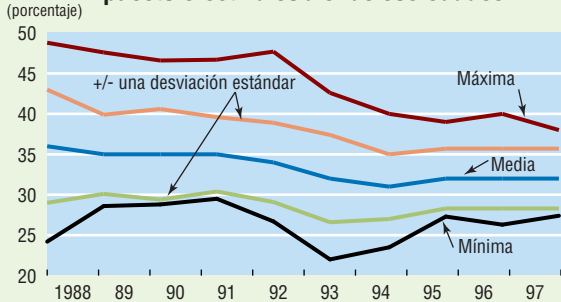


Gráfico 1b
OCDE: Desviación media y estándar de la tasa de impuesto efectiva sobre las sociedades
 (porcentaje)



Fuentes: Oficina Internacional de Documentación Fiscal y estimaciones de los funcionarios del FMI.

tiva ha seguido el mismo curso (gráfico 1b), lo cual demuestra que los países no ampliaron su base tributaria al reducir las tasas. La reducción de las tasas establecidas por la ley, junto con una reducción simultánea de la desviación estándar, parecen indicar que la competencia tributaria es importante y que tal vez los gobiernos hayan reformulado su política tributaria para contrarrestar el peligro de una salida de IED y para atraer IED.

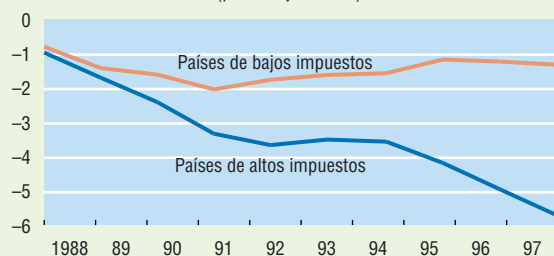
Vínculo entre los impuestos y la IED

La política tributaria de un país con respecto a las sociedades puede afectar a otros países. Si la carga tributaria de un país es elevada en relación con la de otros países, la base imponible podría desplazarse hacia países con un régimen tributario menos gravoso, lo cual conllevaría una salida de IED. Los países podrían competir igualmente para atraer las corrientes de inversión. Los impuestos podrían ser también un factor importante en las decisiones de las empresas con respecto al lugar de declaración de sus utilidades.

Una comparación entre los países que aplican las tasas impositivas más bajas y los que aplican las tasas más altas indica la existencia de un fuerte vínculo entre la IED y el régimen tributario (gráfico 2). Durante el período de la muestra (1988–97) las salidas netas de IED de los países de tasas bajas fueron equivalentes aproximadamente a la mitad de las salidas registradas en los países de tasas altas.

Es posible que haya una relación entre el nivel de las tasas impositivas y otras características no observadas que hacen un

Gráfico 2
OCDE: Flujos netos acumulados de IED en países de bajos impuestos y de altos impuestos¹
 (porcentaje del PIB)



Fuentes: FMI, y estimaciones de los funcionarios del FMI.

¹La división de la muestra se basa en la posición relativa de un país en relación con los demás. Por consiguiente, cualquier país, sin modificar su tasa impositiva, podría situarse tanto en el grupo de países de bajos impuestos como en el grupo de países de altos impuestos.

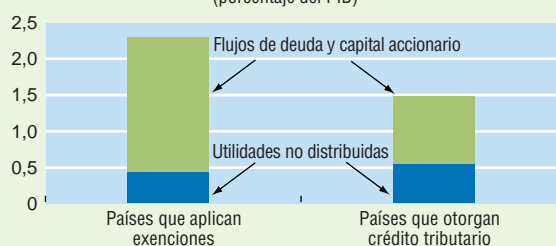
país más o menos atractivo para la IED. Entre estas características podría figurar un marco jurídico más favorable para las empresas o un nivel global de impuestos más bajo, incluido el impuesto sobre el trabajo. Si de hecho estas correlaciones existen —por ejemplo, si una tasa impositiva baja (elevada) indica una carga tributaria generalmente baja (elevada) y condiciones más (menos) favorables para las empresas—, se estarían sobreestimando los efectos del impuesto en sí.

Para examinar esta posibilidad, dividimos la muestra en dos grupos: los países que gravan los ingresos provenientes de todo el mundo pero otorgan crédito tributario por los impuestos pagados en el extranjero (una tercera parte de la muestra) y los países que otorgan exenciones, es decir, que no gravan el ingreso proveniente de fuentes externas. Los impuestos internos tendrían mayor importancia en lo que respecta a las salidas de capital en los países que otorgan exenciones pues las empresas pueden eludir el pago de impuestos invirtiendo en el extranjero. En cambio, las salidas de IED de los países que otorgan crédito tributario deberían ser menos sensibles a los impuestos porque no pueden eludir totalmente la imposición, al menos en la medida que las utilidades se repatrien en algún momento. En el gráfico 3 la salida de IED se divide en dos componentes: inversiones en títulos de deuda y en acciones, y utilidades reinvertidas de las filiales extranjeras. Las empresas residentes de un país que defiende su derecho a gravar los ingresos provenientes de todo el mundo y otorga crédito tributario sólo por impuestos pagados en el extranjero tienen mayores incentivos para reinvertir sus utilidades en el extranjero (en lugar de repatriarlas) que las empresas residentes de un país que exime el ingreso proveniente de fuentes externas. Por lo tanto, la inversión en títulos de deuda y acciones debería ser mayor en los países con altos impuestos que no gravan el ingreso proveniente del extranjero. Por otro lado, es más probable que las utilidades de empresas residentes en países de altos impuestos se reinviertan en los países de altos impuestos con un sistema de crédito tributario. Estas tendencias se reflejan efectivamente en el gráfico 3.

¿Cómo afecta la IED el ingreso proveniente del impuesto a las sociedades?

La IED afecta el ingreso proveniente del impuesto a las sociedades principalmente a través de la fijación de precios de transferencia.

Gráfico 3
Salidas de IED en los países que aplican exenciones y los países que otorgan crédito tributario
 (porcentaje del PIB)

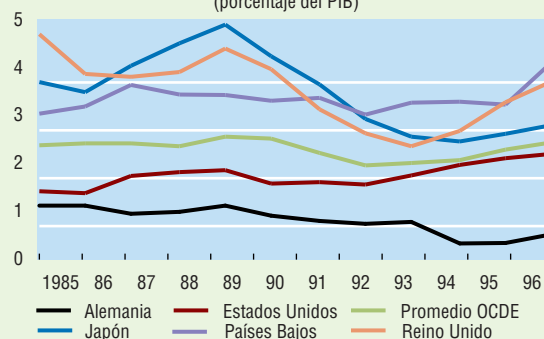


Fuentes: FMI, y estimaciones de los funcionarios del FMI.

Consideremos, por ejemplo, el caso de una empresa multinacional residente en un país de altos impuestos que produce un bien con insumos provenientes de una filial situada en un país de bajos impuestos. En lo que respecta al comercio interempresarial, la empresa tiene un incentivo para “inflar” el precio de los insumos pues ello incrementa las utilidades en el país de bajos impuestos y las reduce en el país de altos impuestos, reduciendo al mínimo sus obligaciones tributarias en todo el mundo. Si bien los países miembros de la OCDE han adoptado normas sobre fijación de precios de transferencia para obligar a las empresas a cobrar precios de plena competencia en el comercio intraempresarial (es decir, precios que un comprador y un vendedor no relacionados aceptarían libremente), la fijación de precios de transferencia es parte del mundo empresarial, como lo demuestra el aumento de los servicios de consultoría en este campo.

Esta relación puede analizarse a través de los datos sobre los diversos países (gráfico 4). En general, tras una brusca baja del ingreso proveniente del impuesto a las sociedades a principios de los años noventa, parece haberse estabilizado la relación entre el impuesto a las sociedades y el PIB —en promedio— en los países de la OCDE, si bien han seguido aumentando los flujos de IED. Sin embargo, según los datos de diversos países la reali-

Gráfico 4
Ingreso del impuesto sobre las sociedades en algunos países
 (porcentaje del PIB)



Fuentes: OCDE; FMI, y estimaciones de los funcionarios del FMI.

dad es diferente. Por ejemplo, en Japón y Alemania —países que aplican impuestos relativamente elevados a las sociedades, reciben poca IED, y exportan grandes volúmenes de inversión directa— la disminución del ingreso proveniente del impuesto a las sociedades parece haber sido persistente. En cambio, en Estados Unidos —país de bajos impuestos que ha recibido importantes flujos de IED— ese ingreso parece haber aumentado ininterrumpidamente. Finalmente, en los países en que la afluencia de IED ha sido similar a su inversión en el extranjero —como los Países Bajos y el Reino Unido— la relación entre el impuesto a las sociedades y el PIB ha sido relativamente estable.

La armonización tributaria en la UE

El efecto de la IED en los impuestos —y la cuestión conexas de las ventajas y desventajas de la armonización tributaria en relación con la competencia tributaria— revisten especial importancia en la Unión Europea, donde se ha liberalizado el comercio y las normas se han armonizado en gran medida. Por lo tanto, la competencia por la localización de la inversión en la UE es particularmente intensa y la introducción del euro la ha

Unión Europea: Resultados de la simulación de los flujos de IED y el impuesto sobre las sociedades

(Porcentaje del PIB anual; promedio 1990–97)

	Flujos netos de IED			Elasticidad del ingreso	Coeficiente del impuesto sobre las sociedades			Partida informativa: tasa efectiva (porcentaje) ¹
	Efectivos	Simulados antes de la armonización	Simulados después de la armonización		Efectivos	Simulados antes de la armonización	Simulados después de la armonización	
Alemania	-1,12	-0,81	-0,13	1,43	1,45	1,61	2,15	47
Austria	0,09	-0,03	-0,17	1,59	1,59	1,60	1,49	32
Dinamarca	-0,17	-0,49	-0,44	1,41	1,88	2,35	2,39	36
España	0,96	-0,08	-0,07	1,46	2,23	2,23	2,23	35
Finlandia	-1,12	-0,15	-0,25	1,53	2,08	2,24	2,26	33
Francia	-0,60	-0,29	-0,32	1,52	1,85	1,94	1,91	34
Irlanda	1,79	0,69	-0,65	1,80	2,64	2,52	1,69	10
Italia	-0,31	-0,74	0,13	1,02	3,92	3,83	5,21	51
Países Bajos	-2,35	-1,60	-1,59	1,42	3,62	3,68	3,68	35
Portugal	1,26	-0,44	-0,19	-- ²	2,59	2,43	-- ²	40
Reino Unido	-0,47	-0,56	-0,65	1,33	3,15	3,38	3,29	33
Suecia	-0,52	-0,75	-1,00	1,48	2,41	2,54	2,33	30

Fuentes: Banco Mundial, OCDE y estimaciones de los funcionarios del FMI.

¹La tasa armonizada es de 35%.

²No se incluyó en la simulación.

agudizado. Actualmente hay un debate entre los encargados de formular la política económica para determinar si debe permitirse que los regímenes tributarios compitan por la IED o si deben armonizarse los impuestos. Algunos gobiernos europeos temen que, sin una armonización, los impuestos se reduzcan a niveles que podrían dificultar el logro de las metas fijadas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento suscrito por los países de la UE en julio de 1997.

Para evaluar los efectos de la armonización de las tasas impositivas que se aplican a las sociedades simulamos los flujos de IED y los ingresos tributarios en todos los países de la UE, suponiendo una tasa media armonizada en toda la UE a partir de 1990. Las simulaciones se basan en un modelo de tres etapas que vincula las tasas impositivas a la IED, la IED a las utilidades de las empresas, y estas utilidades al ingreso proveniente del impuesto a las sociedades. En la simulación aislamos la repercusión de una variación de los flujos de IED en el ingreso pero no intentamos evaluar el efecto de las variaciones de las tasas sobre la base impositiva global. La simulación demuestra que la armonización de las tasas tendría un efecto moderado en el saldo neto de IED en la mayoría de los países (debido a la variación marginal de las tasas) pero en los países que aplican tasas impositivas muy diferentes de la tasa media de la UE el efecto sería apreciable (véase el cuadro). El efecto sobre el saldo neto de IED en tres países —Alemania, Irlanda e Italia— sería considerable: la armonización de las tasas entrañaría fuertes reducciones (Alemania e Italia) o incrementos (Irlanda) de las tasas. Por ejemplo, en Italia la tasa impositiva se reduciría del 51% al 35%, lo que se traduciría en un incremento neto de la IED equivalente a casi 1 punto porcentual del PIB, pasando de un saldo neto de salidas a un equilibrio. En cambio, para la economía irlandesa, que es la principal beneficiaria de las afluencias de IED en la UE (en parte debido a que aplica una tasa impositiva extraordinariamente baja, del 10%, sobre la IED en el sector de manufacturas) la reducción de la IED como proporción del PIB sería equivalente a más de 1,3 puntos porcentuales.

La simulación indica que en los países de altos impuestos la armonización produciría un aumento del ingreso, mientras que en los países de bajos impuestos el ingreso se reduciría. La magnitud de estos aumentos o reducciones depende de la magnitud de la variación de la tasa y de la elasticidad del impuesto a las sociedades con respecto a su base (cuadro 1). Por consiguiente, en la mayoría de los países de la UE la variación del ingreso proveniente de ese impuesto sería pequeña, pero en los países que experimentan grandes cambios del saldo de IED el efecto sería considerable. Si en Alemania la tasa se redujera del promedio del 47%, registrado en la década de los noventa, a un 35% —nivel que corresponde al aprobado recientemente en el marco de la reforma tributaria—, el ingreso anual aumentaría en un nivel equivalente a medio punto porcentual del PIB, aproximadamente. En Italia, una reducción aún mayor de la tasa aumentaría el ingreso en un nivel equivalente a más del 1% del PIB. En cambio, en Irlanda, un aumento importante de la tasa reduciría el ingreso en un nivel algo inferior al 1% del PIB.

De los resultados de la simulación se desprenden otras dos conclusiones sobre la magnitud del efecto en el ingreso tributario. Primero, los efectos simulados son muy grandes en relación con las variaciones de la IED, lo cual indica una fuerte relación entre los flujos de IED y la fijación de precios de trans-



Reint Gropp (izq.), era economista en la División de Política Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI al escribirse este artículo, y actualmente es economista principal en la Dirección General de Estudios del Banco Central Europeo.

Kristina Kostial, que al momento de escribirse este artículo se desempeñaba como economista en la División de Política Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, es ahora economista en la División de África Meridional III, del Departamento de África del FMI.

ferencia, que no son observables. Segundo, en la simulación se omitieron los efectos en el ingreso producidos por factores no vinculados a la IED. Los mayores (menores) ingresos de empresas que no pueden eludir los impuestos a través de la IED compensarían, en parte, la reducción (el aumento) del ingreso proveniente del impuesto a las sociedades que provocarían las variaciones de los flujos netos de IED.

Consecuencias en materia de políticas

Los encargados de la política económica en Europa y otras regiones afrontan numerosos problemas creados por la globalización, específicamente, la creciente movilidad transfronteriza del capital. El intenso debate en el seno de la UE sobre las ventajas y desventajas de la competencia tributaria en relación con la armonización tributaria demuestra la urgencia que reviste este problema y la importancia de resolverlo. No está claro si la libre competencia tributaria se traducirá en impuestos demasiado bajos para las sociedades (o demasiado altos sobre el trabajo) o si habrá una convergencia hacia una tasa “adecuada”. No obstante, si los gobiernos no pueden gravar el capital, con el tiempo la carga tributaria caerá sobre el trabajo —aun cuando este sector es más móvil que hace solo 10 años, especialmente en Europa— y podría ser necesario compensar el déficit de ingresos mediante los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre las ventas o el IVA, o ambos.

Indudablemente, el nivel de las tasas impositivas es solo uno de muchos factores determinantes de los flujos de capital. Otros factores, como la infraestructura, la competencia y productividad de la fuerza laboral, y las rigideces estructurales, también son importantes. La tarea de los encargados de la política consistirá en satisfacer necesidades que, en muchos sentidos, se contradicen entre sí, en formular un programa de medidas que resulte atractivo para los inversionistas internacionales y en mantener, al mismo tiempo, la viabilidad de la situación fiscal. **F&D**