

UNA AGENDA FISCAL PARA EL SIGLO XXI



Por MILTON GONZÁLEZ MALLA

Socio Ernst & Young Argentina
LATAM South Transfer Pricing Leader

Master of Science in Economics, Universitat Pompeu Fabra
Licenciado en Economía, Universidad Nacional del Sur

La humanidad atraviesa un proceso de cambio comparable a la segunda revolución industrial. En esta columna sostendremos que el Siglo XXI acaba de comenzar y que esta coyuntura presenta amenazas que pueden convertirse en oportunidades para la Argentina. El sistema impositivo es un buen ejemplo: aunque su configuración actual es un obstáculo para la inversión y la creación de empleos de calidad, una reforma moderna podría ponernos a la vanguardia de las naciones más competitivas.

Vivimos en una era en la cual los intangibles y la economía digital motorizan la creación de valor. Los expertos en actividad agropecuaria señalan que la adopción de tecnología e instrumentos de precisión tendrán un efecto más revolucionario que la siembra directa. En el segmento industrial las fábricas usan cada vez más intangibles: los robots y el conocimiento desplazan a las máquinas y a los obreros. En el sector de servicios el *software* y la inteligencia artificial desembarcan en ramos tan disímiles como la medicina o la industria de los servicios financieros.

Nuestro sistema fiscal se basa, principalmente, en impuestos a las personas físicas y tributos a unos pocos sectores económicos. Un modelo pensado para el siglo XX ha creado una maraña de impuestos que frenan la formación de empleo privado. Crear puestos de trabajo tiene costos prohibitivos para las PYMES, empujadas a la informalidad. En los últimos quince años la presión

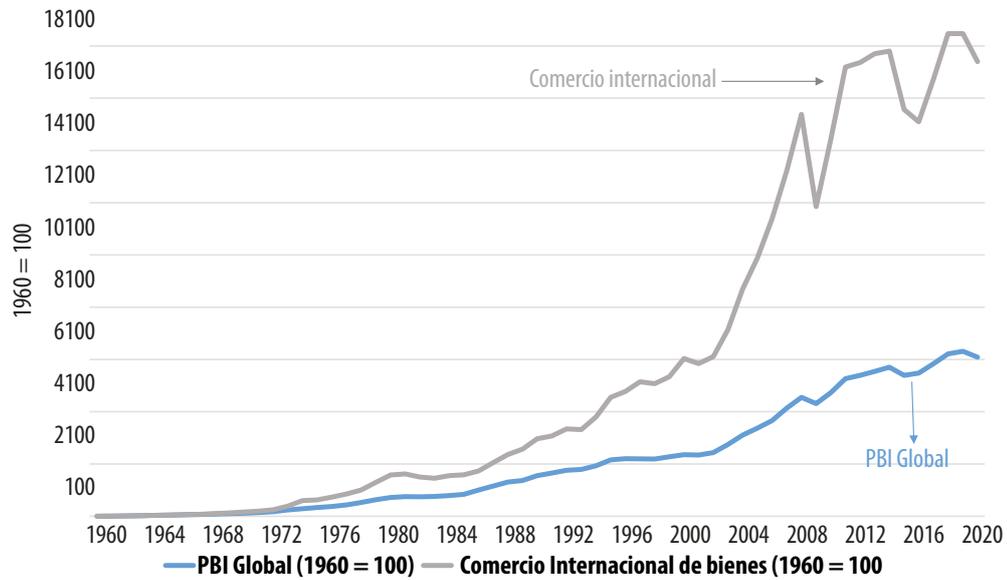
tributaria se duplicó: pasó de un 20% a casi 40% del PBI. Sin embargo, esta altísima presión impositiva recae solamente sobre algunos: coexisten a la par nuevos modelos de negocio que no tributan, actividades exentas y grandes bolsones de evasión.

En algún momento, Argentina debería embarcarse en un cambio institucional que requiere una dimensión impositiva estratégica. En este artículo se repasan algunos aspectos que podrían tomarse en cuenta cuando llegue ese momento, tales como los profundos cambios que atraviesan las relaciones económicas internacionales y las nuevas ideas que están dando un perfil más moderno al sistema impositivo mundial.

Contexto

Desde la segunda mitad del siglo XX, en un contexto de aceleración de la globalización, uno de los patrones más claros de la economía global ha sido la expansión del comercio internacional. De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, el ritmo de crecimiento del comercio internacional de bienes ha sido, en promedio, entre tres y cuatro veces mayor que el del aumento del PBI global. Asimismo, desde el último cuarto del siglo XX, se ha observado que el intercambio internacional de servicios también ha crecido más rápidamente que el PBI global –incluso más rápidamente que el comercio de bienes-. Esta tendencia se ilustra a continuación en el Gráfico 1:

Gráfico 1. Evolución del Comercio Internacional versus PBI Global. 1960=100

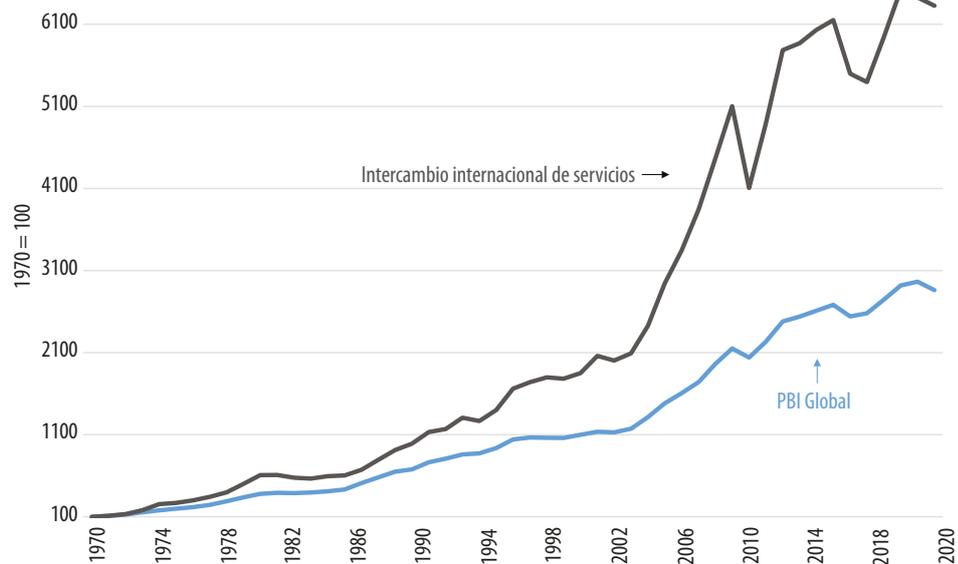


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>)

Asimismo, desde el último cuarto del siglo XX, se ha observado que el intercambio internacional de servicios también ha crecido más rápidamente que el PBI global -incluso más rápidamente que el comercio de bienes-.

El mayor intercambio internacional de servicios coincide con una tendencia global a la tercerización de las economías. Esta situación se muestra en el Gráfico 2:

Gráfico 2. Evolución del intercambio internacional de servicios versus PBI Global. 1970=100

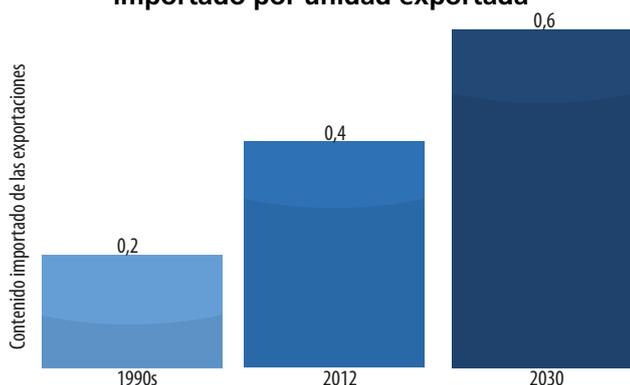


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>)

Otros rasgos distintivos de las operaciones internacionales en los últimos tiempos son la importancia creciente de los Bienes Intangibles y la Economía Digital, el rol de los Grupos Multinacionales como motores de crecimiento internacional y la irrupción de los países emergentes -destacando el crecimiento en el comercio internacional de Asia (37%), entre 2010 y 2019 a pesar de diversas crisis.

Finalmente, otro desafío que plantea la dinámica actual de las operaciones internacionales es el aumento del contenido importado por unidad exportada, el que, de acuerdo a estimaciones de la Organización Mundial de Comercio, representará un 60% hacia 2030, conllevando a una pérdida del origen de las mercaderías. ¿Deberían revisarse las normas aduaneras que definen el origen de las mercaderías si este escenario se materializa? El Gráfico 3 ilustra esta situación:

Gráfico 3. Evolución del contenido importado por unidad exportada

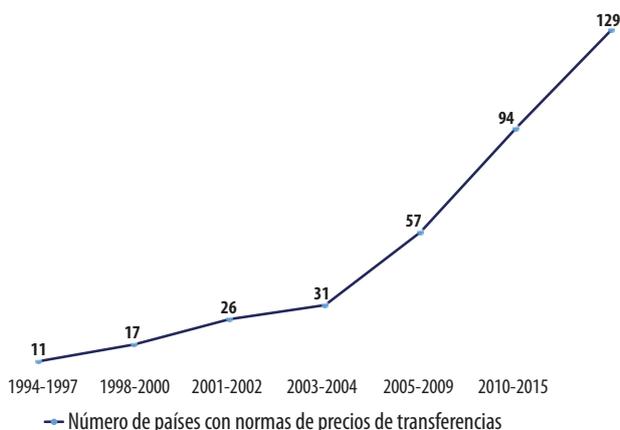


Fuente: estimaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las características mencionadas anteriormente sobre las operaciones internacionales explican la generalización de las reglas de precios de transferencia en los últimos años. Esta generalización no es solo en términos de número de países que adoptan las normativas sobre precios de transferencia en su legislación, sino es más profunda respecto a su alcance y requisitos de cumplimiento.

En efecto, de acuerdo a un relevamiento de EY Global y datos que surgen de la base de datos de la *International Bureau of Fiscal Documentation* (IBFD), los requisitos de documentación de precios de transferencia crecieron de manera exponencial durante los últimos 25 años. En efecto, este tipo de exigencias habían sido receptadas en la legislación doméstica de apenas 11 países hasta el relevamiento 1994-1997, pero después de un crecimiento exponencial habían sido adoptadas por 129 países en el relevamiento 2016-2020. Esta información se resume a continuación en el Gráfico 4:

Gráfico 4. Evolución del número de países con normas de Precios de Transferencia



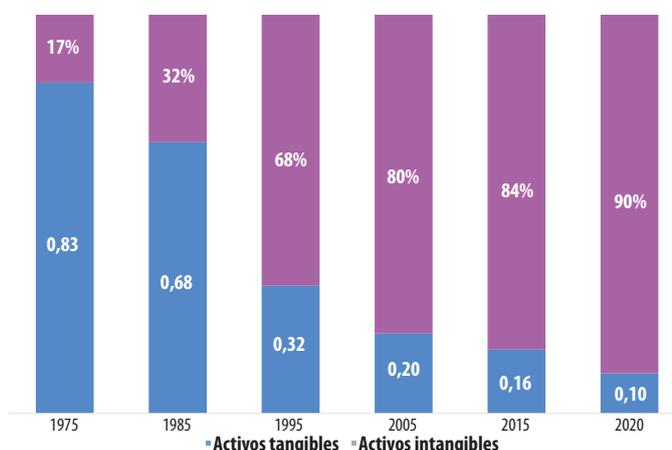
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de EY y la base de datos de IBFD.

Vale la pena insistir que las reglas no solo son cada vez más frecuentes en los países, sino también que adquieren características más profundas en lo que respecta a su alcance y cumplimiento.

Bienes Intangibles

Los Bienes Intangibles han tenido un papel preponderante como motor del desarrollo económico y la creación de valor. Su rol, cada vez más importante, puede observarse en que una mayor proporción de las empresas que cotizan públicamente se corresponde con activos intangibles. De acuerdo a un estudio realizado por Ocean Tomo, entre 1995 y 2020, la participación del valor de mercado del S&P 500 de los Bienes Intangibles aumentó del 17% al 90%. Esta situación se puede observar a continuación en el Gráfico 5:

Gráfico 5. Componentes del Valor de Mercado del Índice S&P 500



Fuente: "Intangible Asset Market Value Study" de Ocean Tomo, LLC. <https://www.oceantomo.com/intangible-asset-market-value-study/>

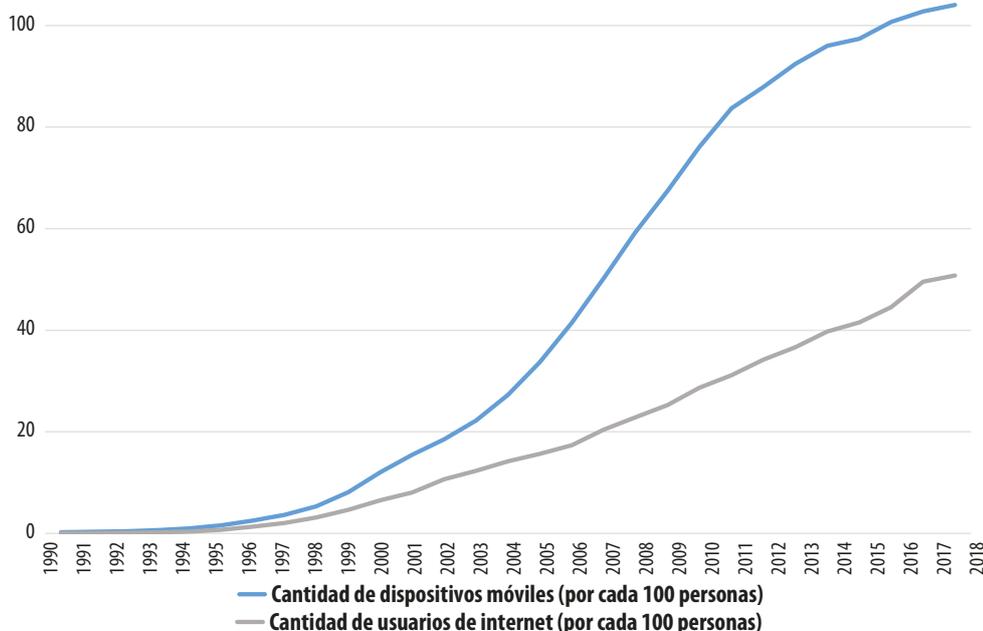
En materia de impuestos y precios de transferencia, los Bienes Intangibles reúnen, al menos, tres desafíos que los hacen atractivos para el planteamiento tributario. Los mismos pueden resumirse en las siguientes tres preguntas: ¿Qué bienes son intangibles? ¿Quién los puede usufructuar? ¿Cuánto valen? Considerando la ausencia de un lineamiento concluyente sobre estas cuestiones en la legislación de muchos países, resulta importante prestar atención a las actuales tendencias internacionales sobre este tema. Como se verá más adelante, los Lineamientos de Precios de Transferencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) resultan una referencia ineludible.

Economía Digital

En lo que respecta a la llamada “Economía Digital”, la misma ha sostenido un importante ritmo de crecimiento en los últimos años. Dichas actividades han acelerado su expansión en los últimos veinte años, en parte, como consecuencia de las mayores posibilidades de acceso a internet y dispositivos móviles en poder de la población mundial.

El surgimiento de la Economía Digital obedece a la conexión de tres industrias que, con anterioridad, se habían desarrollado por vías separadas: la industria de la computación, la industria de las comunicaciones y la industria de contenidos¹. En el Gráfico 6 a continuación se ilustra lo antes comentado:

Gráfico 6. Cantidad de Usuarios de Internet y Dispositivos Móviles cada 100 personas



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>)

En este sentido, el ascenso de la Economía Digital ha propiciado una modificación en el paradigma con el cual se ha pensado al comercio internacional, considerando que los cambios tecnológicos han generado que consumidores y oferentes logren encontrarse en mercados digitales a partir de bajos costos de transacción.

De este modo puede entenderse que el intercambio de productos tradicionales a través de sitios web, que permiten la unión espontánea entre compradores y vendedores –tales como Alibaba, Amazon o MercadoLibre– haya dado un fuerte salto en los últimos años. Esto ha motivado que la capitalización bursátil de las empresas tecnológicas haya crecido notablemente en comparación con las corporaciones vinculadas a la “economía tradicional”.

En este contexto, debe interpretarse que la facturación de ventas electrónicas de las empresas de la Zona Euro se incrementó 7 puntos porcentuales –de 13% a 20%– durante el período 2010-2019². Sin embargo, es posible que lo más novedoso de la era digital sea el surgimiento de productos digitales que no precisan un soporte físico –como obras musicales en formato *mp3*, *software* o *ebooks*– y por su naturaleza son de fácil acceso para los consumidores.

¹ *Cloud computing: Permanent establishment and ITS implications for International Taxation*; Richard H. Lilley Jr; 23 *Tax Management Transfer Pricing Report*; Julio 2010.

² Eurostat. (2020). *E-commerce statistics: statistics explained*. Eurostat database.

Por el lado de Grupos Multinacionales, cabe señalar que las posibilidades que ofrece la Economía Digital (por ejemplo: costos de replicación iguales a cero, aumento en la extensión del mercado y fácil relocalización de actividades) ha permitido el rápido surgimiento de

empresas tecnológicas de gran envergadura, cuya capitalización bursátil comenzó a superar a la de las empresas que operan en ramas de la economía "tradicional". Esta situación se ilustra en el Gráfico 7:

Gráfico 7. Principales empresas cotizantes según su valor de mercado

Principales empresas cotizantes según su valor de mercado					
2001					
	USD 382 MM	USD 345 MM	USD 272 MM	USD 256 MM	USD 246 MM
2021					
	USD 1359 MM	USD 1285 MM	USD 1233 MM	USD 919 MM	USD 583 MM

■ Empresas tecnológicas □ Otras empresas

Fuente: elaboración propia con datos de Thomson Reuters Eikon

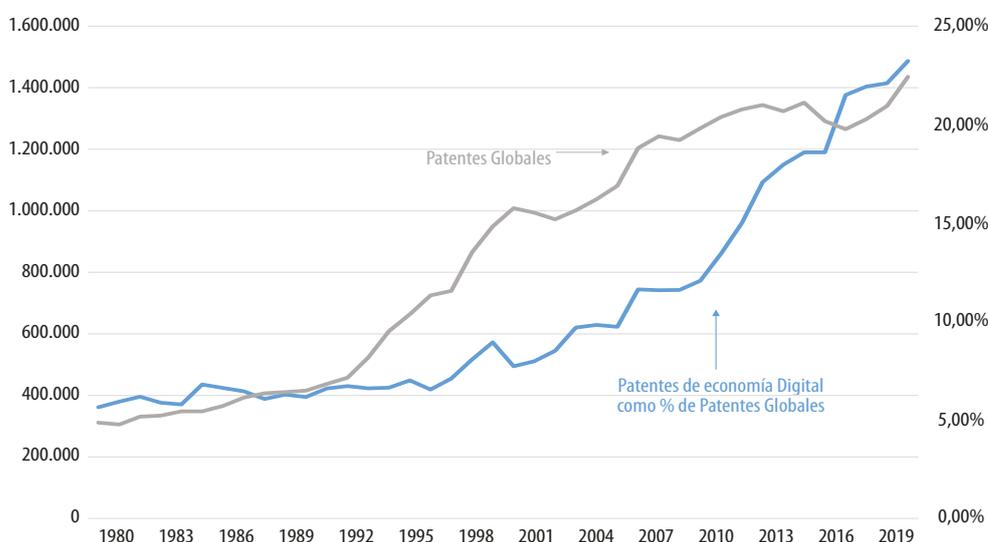
Adicionalmente, el surgimiento y masificación de internet ha permitido acentuar la creciente tendencia del flujo de servicios internacionales. Esta circunstancia, no solo es una consecuencia del despegue que han tenido plataformas *online* como el *home-banking*, el *streaming* (que incluye películas, TV y radios), los servicios de almacenamiento de archivos o los campus virtuales de educación, sino también parte de la vinculación que tienen ciertas industrias como consultoría, ingeniería y marketing con la nueva Economía Digital.

En paralelo a las posibilidades que ofrece la Economía Digital a la población mundial, el despegue de las nuevas tecnologías asociadas al comercio electrónico de bienes y servicios plantea nuevos interrogantes desde el punto de vista tributario.

En efecto, el avance tecnológico ha permitido facilitar tanto la expansión de actividades comerciales a todo el mundo como la relocalización de funciones de un mismo grupo a nivel global, desligando casi por completo la generación de beneficios de la necesidad de la presencia física en una jurisdicción.

Finalmente, se destaca que los desarrollos de la Economía Digital constituyen un grupo muy dinámico dentro de los Bienes Intangibles, los cuales se encuentran en plena expansión. Por ejemplo, de acuerdo con la organización *World Intellectual Property Organization*, las patentes relacionadas con la economía digital como porcentaje de patentes globales han pasado del 4% en 1980 a casi 20% en la actualidad. Esta tendencia se ilustra en el Gráfico 8 a continuación:

Gráfico 8. Intangibles y patentes de la economía digital cómo % de patentes globales



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *World Intellectual Property Organization*

Considerando la simpleza con la cual la nueva Economía Digital permite trascender los límites territoriales y la fuerte preponderancia de intangibles que la misma supone, cobra relevancia el debate en torno al gravamen de las rentas de aquellas compañías que consiguen llevar adelante sus negocios de un modo remoto.

Inquietudes en torno a la tributación de la Economía Digital y situación en la región

El desenvolvimiento de la Economía Digital plantea cambios en general con respecto a las relaciones humanas, y en particular en cuanto a los negocios tradicionales. Esta cuestión se relaciona con una circunstancia fundamental: la presencia física de los oferentes de servicios ya no resulta una condición necesaria a la hora de desempeñar negocios en el país en que se encuentran los clientes. Es por esta circunstancia que surgen inquietudes en torno al tratamiento tributario que debería aplicarse a las principales transacciones llevadas a cabo por medios virtuales.

Las dificultades respecto al diseño de una razonable política de precios de transferencia que asigne las ganancias (y pérdidas) que genera la Economía Digital están siendo abordados en este momento por la OCDE en su plan BEPS³ 2.0. Mientras tanto, algunos países han hecho esfuerzos individuales por abordar este tema, como por ejemplo Israel. Sin embargo, por el momento, en América Latina el asunto no parece estar entre las principales prioridades de las autoridades fiscales, así como tampoco en nuestro país.

Es innegable que durante los últimos años la región tampoco estuvo ajena a las posibilidades de la Economía Digital. En particular, el acelerado proceso de cambio tecnológico ha permitido el surgimiento de los denominados “unicornios” latinoamericanos. Este término se utiliza para referirse a empresas basadas en el uso intensivo de tecnología, que en poco tiempo alcanzaron el valor de mil millones de dólares.

Actualmente hay al menos veintiséis unicornios en América Latina: Argentina (6), Brasil (15), Chile (1), Colombia (1), México (2) y Uruguay (1).⁴ Se trata de empresas dedicadas al comercio online, transporte de personas y la entrega de distintos productos,

transacciones electrónicas, marketing y publicidad, servicios TI, software, ciberseguridad, compra y venta de propiedades, educación, actividad física y viajes y turismo, entre otras. Esto se puede observar en el Gráfico 9 a continuación.

Gráfico 9. Unicornios en América Latina



Fuente: Elaboración propia

Once de los veintiséis unicornios observados en el gráfico anterior cotizan en bolsa, de los cuales tres cotizan en el NASDAQ –Arco Platform, Stone Co y Mercado Libre– y tres en la bolsa de Nueva York –Despegar, Globant y PagSeguro–. Cabe destacar a Mercado Libre, la mayor empresa de comercio electrónico en América Latina, que desde mediados de 2007 cotiza en NASDAQ 100 junto con las empresas tecnológicas más importantes del mundo. De acuerdo a su valuación de mercado en diciembre de 2020, Mercado Libre supera los ochenta mil millones de dólares.

De acuerdo a un artículo de Chamas, Caldart y Alfaro⁵, el éxito de los unicornios en países de América Latina se debe, en parte, a los “vacíos institucionales”. Entendiendo como “vacíos institucionales” a menor eficiencia de los mercados de bienes, trabajo y capitales, y a la menor previsibilidad de marcos legales y regulatorios, que, paradójicamente, podrían incluir la ausencia de un marco impositivo acorde.

Iniciativas de la OCDE: transparencia, intercambio de información y segmentación

Producto de las modificaciones en los patrones de producción y consumo a escala global, el sistema tributario internacional enfrenta desafíos y tensiones cada vez más importantes. Por un lado, algunas multinacionales aprovechan las lagunas normativas y vacíos le-

³ Acrónimo de la expresión (en inglés): *Base Erosion and Profit Shifting*.

⁴ Cortés, V. et al. (2020). *The complete list of Latin America unicorns*. Contxto.

⁵ Chamas, E., Caldart, A., & Tanco, J. A. A. (2017). Unicornios latinoamericanos. Visión global y gestión “tropicalizada”. *Harvard Deusto business review*, (271), 66-76.

gales para lograr lo que se conoce como “doble no imposición”. Por otra parte, algunos países buscan implementar medidas unilaterales que han dado como resultado una potencial anulación de sus obligaciones en virtud de tratados tributarios y compromisos multilaterales. En respuesta a estos retos, la OCDE ha emprendido un esfuerzo para desarrollar un nuevo consenso fiscal internacional.

Un primer avance se produjo entre 2013 y 2015, cuando la OCDE lanzó su programa para combatir BEPS (acrónimo de *Base Erosion and Profit Shifting*). Este acrónimo hace referencia a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios propiciados por la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales, de los que pueden servirse las empresas multinacionales (EMN), con el fin de trasladar beneficios artificialmente y disminuir la carga tributaria que soportan. Este primer programa de la OCDE para combatir BEPS, también conocido como BEPS 1.0, se oficializó en octubre de 2015 y facilitó una actualización integral de los Lineamientos sobre Precios de Transferencia de la OCDE que concluyó en 2017. Dicho programa también logró una propuesta de estándar uniforme sobre documentación de precios de transferencia y un notorio avance en lo que respecta al intercambio automático de información con fines tributarios entre países, aspecto clave para fiscalizar correctamente las operaciones internacionales complejas que caracterizan el siglo XXI.

Dicho proyecto logró un avance importante, aunque insuficiente para abordar por completo los desafíos emergentes de la llamada economía digital. El trabajo actual, a menudo llamado BEPS 2.0, tiene como objetivo abordar los problemas fiscales que surgen de la creciente digitalización de las empresas y de otros elementos que permiten a las EMN continuar erosionando la base imponible o trasladando ganancias de manera espuria. El nuevo plan BEPS 2.0 de la OCDE establece dos “pilares” de enfoques propuestos:

- El primer pilar se centra en la asignación de derechos fiscales (incluidas las nuevas reglas de nexos) para determinadas empresas digitales y algunas empresas de consumo masivo. El mismo tiene por objeto asignar derechos fiscales adicionales a los países de mercado, es decir, jurisdicciones en las que se encuentran los usuarios o consumidores. Para las empresas que están dentro del alcance del nuevo derecho impositivo, las ganancias adicionales se asignarían a esas jurisdicciones sobre la base de una fórmula. Este pilar también crearía nuevos estándares

de nexo imponible que no requieren una presencia física en la mayoría de los casos.

- El segundo pilar busca garantizar que las empresas internacionales estén sujetas a un nivel mínimo de impuestos y evitar que trasladen sus ganancias a jurisdicciones de impuestos bajos. Al igual que respecto al primero, el impuesto mínimo del segundo pilar, probablemente, se aplicará en función de un umbral de ingresos (probablemente en línea con el umbral para la presentación de informes país por país).

De adoptarse estos nuevos paradigmas, las reglas de precios de transferencia experimentarán un giro copernicano. En aras de la brevedad se resumen los principales cambios en la siguiente tabla:

BEPS 1.0	BEPS 2.0
Nexo basado en la presencia física	Nexo basado en la presencia en el mercado
Principio arm's length rige la asignación de ganancias	La asignación de beneficios (y pérdidas) se hace sobre la base un <i>“formulary approach”</i>
Enfoque de tributación por entidad legal	Enfoque de tributación por grupo o EMN
Reglas anti-abuso muy específicas	Reglas anti-abuso fijan un impuesto mínimo

Para darle orden de magnitud a las consecuencias del plan BEPS 2.0, recordamos que, según estimaciones conservadoras, el efecto global total de la implementación de estas iniciativas ascenderá a entre u\$s 60.000 y u\$s 100.000 millones adicionales en ingresos del impuesto sobre la renta por año.

Estaba previsto que los resultados del plan BEPS 2.0 se conocieran en 2020. Sin embargo, se produjo una demora debido a la pandemia, la complejidad técnica de los temas considerados y desacuerdos políticos entre las principales naciones. Con la llegada de Biden a la presidencia de EE.UU. este programa ha cobrado nuevo impulso en 2021. Se espera un mayor consenso en los próximos meses que permita encarar acciones concretas a partir de 2022.

Destacamos que estas iniciativas de la OCDE tienen el mérito adicional de segmentar las exigencias de documentación según el volumen de operaciones. Por ejemplo, los requisitos de presentación de informes, país por país, están dirigidos a los grupos multinacionales más grandes que, según estimaciones de dicho organismo, controlan aproximadamente el 90% de los ingresos corporativos y que plantean el mayor riesgo potencial en términos de BEPS. Para limitar la carga de presentación de informes a los grupos multinacionales más grandes, una jurisdicción debería eximir del requisito de presentación de informes a todos los grupos multinacionales que hayan tenido, en el año fiscal inmediatamente anterior, un total de ingresos consolidados del grupo, inferior a 750 millones de euros (o un equivalente aproximado en la moneda nacional de la jurisdicción a enero de 2015). Se espera que la exención excluya del 85% al 90% de los grupos multinacionales de los requisitos de presentación de informes y permita lograr un equilibrio entre la carga de presentación de informes y el beneficio para las autoridades fiscales⁶.

Conclusiones

La humanidad atraviesa un proceso de cambio comparable a la segunda revolución industrial. Producto de las modificaciones en los patrones de producción y consumo a escala global, el sistema tributario internacional enfrenta desafíos y tensiones cada vez más importantes. Esta coyuntura presenta amenazas que pueden convertirse en oportunidades para la Argentina. En efecto, si bien la configuración actual de nuestro sistema impositivo constituye un obstáculo para la inversión, una reforma moderna podría ponernos a la vanguardia de las naciones más competitivas. ¿Cómo mejorar los recursos tributarios sin crear nuevos impuestos? ¿Cómo remover obstáculos sin resignar recaudación impositiva? ¿Cuáles podrían ser los ejes centrales de un nuevo sistema fiscal en el Siglo XXI?

Una respuesta exhaustiva a estas preguntas excede el alcance de esta columna. Sin perjuicio de ello, a continuación, se esbozan tres posibles campos de trabajo. El primero es simplificar y ampliar la base de contribuyentes, segmentando adecuadamente las exigencias. Por ejemplo: unos pocos impuestos uniformes y claros para todas las actividades económicas facilitarían la vida a muchos argentinos, reservando los mayores requerimientos solo para un puñado de empresas muy grandes. Un segundo pilar debería fortalecer un sistema de incentivos que propenda a la creación de empleo formal y de calidad. Por ejemplo: ¿qué sucedería si en el Impuesto a las Ganancias se permitiera una deducción doble del salario pagado a empleados formales? En nuestra visión, un tercer eje en este debate debería referirse al tratamiento impositivo que se le dará al motor de creación de valor en el Siglo XXI: los intangibles y la economía digital. Por ejemplo: adoptando algunas ideas del plan BEPS 2.0 que se discutieron en este artículo y profundizando las reglas de precios de transferencia, cuando las transacciones se celebren entre empresas categorizadas como EMN por la OCDE.

Confiamos en que Argentina pueda embarcarse en un cambio institucional que le permita debatir la agenda impositiva estratégica, más allá del crónico desequilibrio fiscal. Esperamos que, cuando llegue ese momento, las ideas presentadas en esta ocasión contribuyan en ese sentido.

⁶ Fuente: <https://www.oecd.org/tax/beps/informes-pais-por-pais-manual-para-la-implementacion-efectiva.pdf>