

Saneamiento público e impuesto de sociedades a debate

La pandemia ha pasado factura a las finanzas públicas en la mayoría de los países del mundo. Según estimaciones del FMI, desde el inicio de la crisis se han llevado a cabo medidas fiscales por valor de 16 billones de dólares, lo que ha triplicado el tamaño del déficit público a escala mundial, hasta cerca del 11% del PIB (a finales de 2020). Por su parte, la ratio de deuda pública ya roza el 100% del PIB en el agregado global, y se espera que se mantenga cerca de esos niveles en los próximos años (véase el primer gráfico).

Una reducción sustancial de los elevados niveles de deuda pública requerirá, por un lado, de mayores tasas de crecimiento económico.¹ En este sentido, en numerosos países la política económica ha empezado a trabajar para fomentar cambios de carácter estructural y con un impacto a medio y largo plazo sobre la competitividad y, por tanto, sobre el crecimiento potencial. Este es el caso del fondo de recuperación impulsado por la UE, el Next Generation EU, por ejemplo.

Por otro lado, y aunque mientras la recuperación no se consolide, es poco probable que los gobiernos den un giro abrupto a la política fiscal, el debate sobre el saneamiento de las finanzas públicas va ganando fuerza en muchos países e instituciones internacionales.² Ante la dificultad de los gobiernos para ajustar el gasto público (de hecho, la emergencia sanitaria y tendencias de fondo, como el envejecimiento, presionan en sentido contrario), las propuestas han puesto el foco en el lado de los ingresos, principalmente en subidas y cambios en los impuestos a las rentas altas y, sobre todo, a las empresas. Dichas políticas también buscan aliviar los elevados niveles de desigualdad que hubiera podido ocasionar la pandemia y que podrían emerger en el futuro.³

En el resto de este artículo nos centraremos en las principales propuestas recaudatorias sobre las empresas, con especial atención a las grandes multinacionales.

¿Cuáles son las propuestas sobre la mesa?

En sus reuniones de primavera, el FMI propuso un impuesto sobre los beneficios extra (*excess profit*), que incidiría, temporalmente, sobre las empresas que durante la pandemia no se han visto negativamente afectadas o incluso se han visto ampliamente beneficiadas (por ejemplo, el sector tecnológico o el farmacéutico). Este tipo de medidas extra-

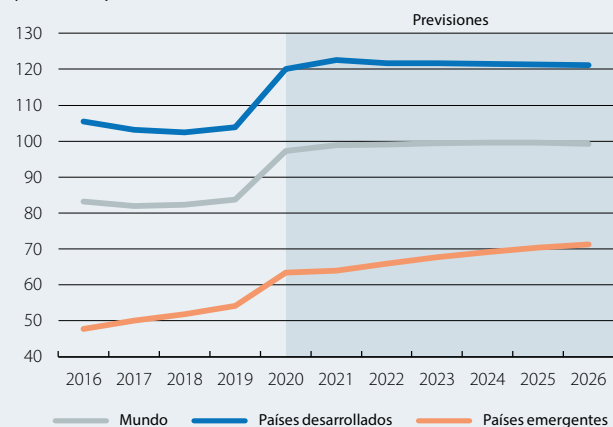
1. En términos contables, se necesita de un mayor crecimiento económico en términos nominales, que supere el coste de financiamiento de la deuda.

2. Lo favorable de las condiciones financieras, en gran medida gracias a las medidas de los bancos centrales, también hace menos urgente la necesidad de girar la dirección de la política fiscal.

3. Véase el Monitor de desigualdad de CaixaBank (<https://inequality-tracker.caixabankresearch.com/>), donde se observa un elevado incremento en la desigualdad antes de las transferencias públicas. Después de las transferencias este incremento se alivia de manera notable en el caso de España.

Global: deuda pública

(% del PIB)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del FMI Fiscal Monitor (abril de 2021).

ordinarias fueron implementadas en EE. UU. y el Reino Unido en los años posteriores a las dos guerras mundiales.⁴

Por países, el Reino Unido ha sido el primero en proponer un programa de ajuste fiscal gradual a medio plazo, con una estrategia que mantiene las ayudas sociales a corto plazo pero que incorpora políticas de austeridad una vez superada la pandemia. Entre las principales medidas impositivas destaca la subida del impuesto sobre sociedades del 19% al 25%, a partir de 2023, un ajuste que según las estimaciones del Gobierno permitiría incrementar los ingresos tributarios en torno a 1 p. p. del PIB.

En EE. UU., la Casa Blanca ha propuesto dos nuevos y ambiciosos planes fiscales con desembolsos en infraestructuras y en gasto social (*The American Jobs Plan* y *The American Families Plan*) en los próximos 10 años, que espera financiar con importantes subidas impositivas a grandes corporaciones y a rentas altas. En el caso de los impuestos sobre sociedades, las principales líneas que propone la actual Administración son, en primer lugar, un incremento del tipo de sociedades del 21% actual al 28%. Un aumento notable, pero que se sitúa claramente por debajo del nivel existente antes del fuerte recorte promovido por la Administración Trump en 2017.⁵ En segundo lugar, sugieren aumentar y modificar dos impuestos concebidos para minimizar el problema del traslado de beneficios de las multinacionales americanas a territorios de baja tributación (*profit shifting*, en inglés).⁶ Finalmente, proponen

4. En el ámbito de las rentas altas, el FMI ha propuesto la creación de un impuesto de «solidaridad» también de carácter temporal.

5. Con la *Tax and Jobs Act 2017* se recortó el impuesto de sociedades del 35% al 21%.

6. Las multinacionales mueven los beneficios hacia filiales en países con bajos impuestos sobre sociedades. Una manera común de mover estos beneficios es mediante precios de transferencias inflados entre filiales de *inputs*, de elementos de propiedad intelectual o de elementos de marca, entre otros.

aplicar un impuesto mínimo del 15% sobre los beneficios contables (con algunos ajustes) de las empresas con más de 2.000 millones de dólares de beneficios.⁷

Una tributación mínima del 15% también se prevé en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno español a la Comisión Europea, así como un posible aumento en el impuesto de sociedades, con especial atención a la economía digital.⁸ En este sentido, la UE presentará este mismo 2T una propuesta para la tasa digital a nivel europeo, dirigida a reforzar el pago de impuestos de las grandes tecnológicas y que podría empezar a aplicarse en 2023.

Nuevas propuestas impositivas sobre las multinacionales

Uno de los elementos que aparece de manera recurrente en la mayoría de las propuestas nacionales es la dificultad de gravar a las grandes multinacionales. Se estima que anualmente estas corporaciones evitan en torno a 650.000 millones de dólares en impuestos (véase el segundo gráfico).⁹

A lo largo de las últimas décadas, numerosos organismos han presentado, sin suficiente éxito, múltiples propuestas para cambiar las normas internacionales impositivas. Recientemente, no obstante, una de ellas está ganando fuerza.¹⁰ Se trata de una versión revisada de la iniciativa lanzada por la OCDE bajo su programa BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) que, como esta, tiene dos elementos principales. El primero, un impuesto mínimo global acordado a nivel internacional, impulsado recientemente por el presidente estadounidense Joe Biden.

Un segundo elemento es considerar a las multinacionales como un ente mundial conjunto en lugar de como entes independientes en los distintos países donde operan. Con esta visión conjunta de multinacional se decide qué porcentaje de los beneficios se atribuye a cada país mediante un prorrateo que toma en consideración elementos como la plantilla de trabajadores en cada país, el capital e incluso las ventas. A partir de este reparto, los países tendrían libertad de elegir qué tipo impositivo final aplican, con el mínimo global acordado como suelo. Esta metodología se utiliza en distintos estados federales de Alemania y de

7. Los beneficios contables pueden diferir sustancialmente de los imponibles, que cuentan con importantes deducciones. El Tesoro propone mantener algunos ajustes, como por impuestos pagados en el extranjero, y estima que, en la práctica, esta propuesta habría afectado solamente a unas 42 compañías en los últimos años (especialmente grandes tecnológicas).

8. En el caso de España, las propuestas sobre este tipo mínimo se calculan sobre la base imponible.

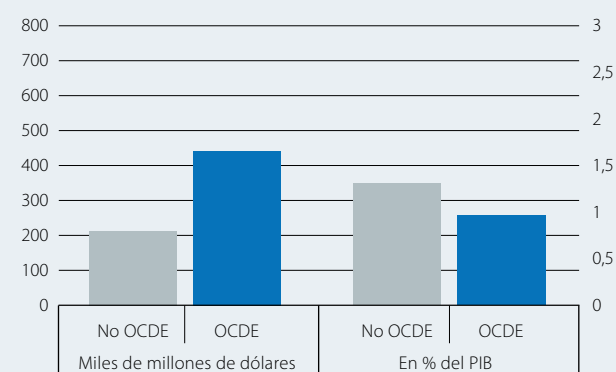
9. Véase Crivelli, E., De Mooij, R. A., y Keen, M. (2015). «Base erosion, profit shifting and developing countries». FMI Working Paper. Otros las sitúan algo por debajo, en los 500.000 millones de dólares.

10. Esta y otras propuestas están expuestas en de Mooij, R. A., Klemm, M. A. D., y Perry, M. V. J. (2021). «Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed». FMI.

Evasión impositiva de las multinacionales

(Miles de millones de dólares)

(% del PIB)



Fuente: Crivelli, E., De Mooij, R. A. y Keen, M. (2015). «Base erosion, profit shifting and developing countries». IMF Working Paper.

Japón, y es una seria propuesta que hace tiempo que se baraja dentro de la propia UE.¹¹

En definitiva, el elevado nivel de deuda pública será uno de los desequilibrios macroeconómicos que heredaremos de la crisis de la COVID-19. Solventarlo requerirá un crecimiento económico sostenido y el rediseño de ciertas políticas fiscales. Por el momento, estas han puesto el foco en el incremento recaudatorio sobre los individuos con rentas más elevadas y sobre las empresas, con especial atención a las multinacionales. Un ámbito, el de las multinacionales, que, aunque difícilmente cambiará de forma radical, más allá de entre regiones ampliamente integradas y parecidas, como la UE, sí podría tomar cierto empuje con el apoyo de las grandes economías mundiales.

Clàudia Canals y Antonio Montilla

11. Parte del plan *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT), anunciado por la Comisión Europea en mayo.