

El pasado mes de junio, la mayoría republicana en la Cámara de Representantes de Estados Unidos presentó una propuesta de reforma general del sistema impositivo de ese país. El elemento del plan que ha suscitado un mayor debate es el referente a la reforma del impuesto sobre sociedades¹. La aplicación de la propuesta relativa a esta figura impositiva daría lugar a un cambio radical en su filosofía, hasta convertirlo en un impuesto sobre el flujo de caja que las empresas generan a partir de sus operaciones en Estados Unidos (*destination-based cash-flow tax —DBCFT—*)².

Esta propuesta pretende simplificar el actual impuesto sobre sociedades y eliminar la supuesta discriminación contra los productos fabricados en Estados Unidos, que, a su entender, introducen los sistemas impositivos de los países en los que existe el IVA³. Los principales aspectos de la reforma son los siguientes:

- La base imponible del nuevo impuesto sería el flujo de caja generado por las empresas en Estados Unidos, sin deducción por las compras realizadas a no residentes (importaciones) y sin la inclusión en la base de los ingresos obtenidos por las ventas a no residentes (exportaciones). En la actualidad, el impuesto sobre sociedades grava los beneficios de las empresas estadounidenses, con independencia del territorio en el que se hayan generado. Los impuestos sobre beneficios pagados en otros países son desgravables en Estados Unidos.
- Reducción del tipo impositivo federal del 35 % al 20 %. El tipo actual es uno de los más elevados entre los países de la OCDE, si bien cuenta con numerosas exenciones (de modo que el tipo efectivo es del 28,1 %) ^{4, 5}, y no es aplicable a las numerosas empresas que optan por la tributación de sus propietarios en el impuesto sobre la renta.
- Deducción inmediata y en su totalidad del coste de la inversión en capital. No obstante, la deducción de los bienes de capital adquiridos en el pasado y pendientes de amortización seguiría rigiéndose por las reglas actuales.

1 Además, entre otras medidas, la reforma contempla la modificación del impuesto sobre la renta, estableciendo tres tramos impositivos, frente a los siete actuales, y situando el tipo impositivo máximo en el 33 %, frente al 39,6 % actual. Las rentas derivadas del pago de dividendos e intereses y las ganancias de capital estarían exentas en un 50 % y su tipo impositivo máximo pasaría a ser del 16,5 %, frente al 23,8 % actual si se trata del pago de dividendos y ganancias de capital y del 43,4 % si se aplica al pago de intereses.

2 Habitualmente se cita como fuente de inspiración de esta propuesta a A. Auerbach (2010), *A modern corporate tax*, Center for American Progress/The Hamilton Project.

3 El sistema fiscal de Estados Unidos no contempla una figura impositiva equivalente al IVA. Los Estados (todos menos cinco) y algunas entidades locales fijan impuestos sobre las ventas de bienes y servicios finales.

4 Véase http://www.actontaxreform.com/wp-content/uploads/2016/09/International-Comparison-of-Effective-Corporate-Tax-Rates_FINAL_20160926.pdf, donde se incluye una comparativa de diversos estudios sobre tipos impositivos efectivos del impuesto sobre sociedades. El dato que se menciona en el texto procede de un estudio realizado por el Banco Mundial con datos de 2014.

5 Algunos Estados han establecido además un impuesto sobre sociedades complementario, que, según una estimación de la OCDE de 2012, elevaría en 4,1 pp el tipo impositivo federal efectivo.

— Eliminación de la exención por pago de intereses en todos los préstamos nuevos. En consecuencia, los intereses sobre la deuda viva podrían seguir siendo deducibles. El objetivo sería que las decisiones sobre financiación vinieran determinadas por una lógica económica y no fiscal.

— Limitación de la deducción por pérdidas al 90 % de la base imponible, frente al 100 % actual, con posibilidad de llevarla al futuro por tiempo indefinido, adecuadamente actualizada. Asimismo, eliminación de todas las deducciones, salvo la referente a gastos en I + D.

— Repatriación de beneficios acumulados en el exterior a un tipo impositivo del 8,75 % si se mantienen en efectivo y del 3,5 % si se mantienen en otros activos, fijándose un plazo de ocho años para la liquidación. Se calcula que actualmente existirían unos 2 billones de dólares de beneficios de filiales estadounidenses en el exterior. Si las empresas decidieran repatriarlos con la legislación vigente, deberían pagar un tipo impositivo del 35 %, excluyendo de la base los impuestos pagados por este concepto en el país en que se generaron.

En el cuadro 1 se detalla la estimación del efecto estático⁶ que tendría esta propuesta sobre los ingresos impositivos para la próxima década (según cálculos del *Tax Policy Center*)⁷, desglosada por los diferentes aspectos de la reforma. Los impactos más relevantes provienen de la reducción de ingresos por el menor tipo impositivo y del aumento de ingresos por el «ajuste por frontera», que obedece al hecho de que, al tener Estados Unidos un déficit comercial, el incremento de recaudación derivado de gravar las importaciones supera la caída asociada a la exclusión de las exportaciones de la base imponible. El efecto de la eliminación de la deducción de intereses es relativamente modesto, ya que afecta solamente al nuevo endeudamiento y los cálculos se refieren a la próxima década. El efecto total neto sobre los ingresos impositivos sería, de acuerdo con estas estimaciones, negativo.

Existe, en todo caso, una notable incertidumbre sobre la aprobación final de la propuesta, pues podría no contar con suficientes apoyos parlamentarios. La proposición se enfrenta, además, a otros obstáculos: por un lado, los efectos sectoriales, muy heterogéneos, pueden ser incluso negativos en algunos casos; por otro lado, algunos de sus elementos podrían entrar en colisión con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Para ilustrar la controversia que la propuesta ha suscitado en el sector empresarial estadounidense, debido a los efectos tan diferentes que la reforma tendría en distintos tipos de empresas, el cuadro 2 muestra el impacto estático estimado sobre los beneficios después de impuestos y los impuestos devengados en dos

6 El concepto de «efecto estático» hace referencia al supuesto operativo de que los agentes económicos no reaccionan ante los cambios en las políticas. Es el criterio habitualmente utilizado por la Oficina Presupuestaria del Congreso estadounidense como punto de partida de los análisis de impacto de los cambios legislativos.

7 El *Tax Policy Center* es un *think tank* que tiene como objetivo proporcionar análisis independientes sobre temas fiscales. El documento se puede encontrar en: <http://www.taxpolicycenter.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/2000923-An-Analysis-of-the-House-GOP-Tax-Plan.pdf>.

casos hipotéticos extremos: una empresa con elevados consumos intermedios importados, orientada totalmente al mercado interno, y una empresa exportadora, que no adquiere factores intermedios en el exterior. Bajo el supuesto de que el tipo de cambio se mantiene constante, los cambios en los beneficios después de impuestos muestran cómo la propuesta republicana afecta desfavorablemente a los bienes importados, cuyo valor total se incluye en la base imponible, mientras que, en el caso de los bienes producidos en Estados Unidos, los costes salariales no forman parte de la base, y las exportaciones quedan excluidas de ella⁸. En consecuencia, las empresas más perjudicadas serían aquellas que fabrican productos con un mayor contenido impor-

tador y una baja proporción de costes salariales, como, por ejemplo, el sector automovilístico.

El efecto esperado de la introducción de este impuesto sobre sociedades en el tipo de cambio está dando lugar también a un importante debate. Algunos consideran que esta medida debería llevar a una apreciación del dólar en la misma cuantía que el tipo impositivo⁹, de forma que los costes de las empresas no se vieran alterados. En estas circunstancias, no se generarían ni ganancias de competitividad asociadas a variaciones en la relación real de intercambio ni efectos diferenciados por sectores. No obstante, aunque no se trata del mismo tipo de impuesto, la experiencia histórica de la introducción del IVA en algunos países muestra que

8 La Organización Mundial del Comercio permite la utilización del ajuste en frontera para los impuestos indirectos, como el IVA, pero no para impuestos directos, como el de sociedades. Por tanto, se podrían plantear numerosos casos ante esta organización por parte de otros países sobre la base del tratamiento desigual de los costes por los *inputs* internos y externos. También algunos países podrían optar por elevar sus aranceles sobre los productos estadounidenses.

9 Como ejemplo, supongamos que el tipo de cambio entre el dólar y el euro es la paridad (1 \$/€) y que un importador adquiere un producto fuera de Estados Unidos a un precio de 1 euro. Como consecuencia del impuesto, para el importador el coste sería de 1,2 dólares (dado que el tipo impositivo es del 20%). Por ello, para mantenerse el mismo precio en dólares, el tipo de cambio debería apreciarse hasta 0,83 \$/€.

Cuadro 1
COMPARACIÓN DE LA PROPUESTA REPUBLICANA CON LA LEGISLACIÓN ACTUAL DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES Y EFECTOS EN LOS INGRESOS IMPOSITIVOS

	Legislación actual	Propuesta republicana
Tipo impositivo	35 %	20 %
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		-1.850
Ajuste por frontera/base imponible	No/beneficios totales de la empresa	Sin deducción los costes de productos importados y excluidos ingresos por exportaciones/flujo de caja
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		+1.200
Beneficios en el exterior tras la entrada en vigor de la propuesta (tipo impositivo)	35 % al repatriarse (desgravables los impuestos pagados en el país donde se sitúa la filial)	0 %
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		-90
Beneficios en el exterior acumulados antes de la entrada en vigor de la propuesta (tipo impositivo)	35 % al repatriarse (desgravables los impuestos pagados en el país donde se sitúa la filial)	8,75 % sobre posiciones de liquidez; 3,5 % resto
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		140
Inversión en capital	Depreciación (acelerada) en varios ejercicios	Depreciación 100 % en el momento de la inversión
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		-450
Eliminación de exenciones	No	Sí
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		170
Efecto neto		
Efecto sobre los ingresos impositivos (10 años, mm\$)		-880

FUENTE: Tax Policy Center.

los ajustes en el tipo de cambio nominal no son inmediatos y que los precios se ven afectados durante un plazo relativamente largo¹⁰.

10 Véase C. Freund y J. Gagnon (2017), *Consumption taxes, real exchange rates, and trade balances*, Peterson Institute for International Economics, <https://piie.com/system/files/documents/gagnon20170201ppt.pdf>.

Por tanto, sí que se podrían observar ganancias transitorias de competitividad que supondrían una mejora para la balanza comercial y, posiblemente, una cierta reasignación sectorial de la actividad. Todo ello, sin contar con posibles represalias comerciales de otros países, al amparo de la OMC.

Cuadro 2

EJEMPLO BAJO DIFERENTES RÉGIMENES IMPOSITIVOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES Y PARA DIFERENTES TIPOS DE EMPRESAS (EXPORTADOR DE MANUFACTURAS E IMPORTADOR MINORISTA)

	Ventas en EEUU (I)	Exportaciones (II)	Ingresos (I + II)	Importaciones (III)	Costes (excluidas importaciones) (IV)	Base imponible	Impuestos (tipo impositivo x base imponible)	Beneficios después de impuestos
Impuesto sobre sociedades actual (tipo impositivo = 35 %)						(I + II – III – IV)		
Exportador de manufacturas	400	600	1.000	0	800	200	70	130
Importador minorista	1.000	0	1.000	400	400	200	70	130
Impuesto sobre sociedades actual (pero con tipo impositivo = 20 %)						(I + II – III – IV)		
Exportador de manufacturas	400	600	1.000	0	800	200	40	160
Importador minorista	1.000	0	1.000	400	400	200	40	160
Propuesta republicana (tipo impositivo = 20 %)						(I – IV)		
Exportador de manufacturas	400	600	1.000	0	800	-400	-80	280
Importador minorista	1.000	0	1.000	400	400	600	120	80

FUENTE: Banco de España.