

EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES DEL FUTURO

Ubaldo González de Frutos

Inspector de Hacienda del Estado

Este trabajo ha obtenido un **Accésit del Premio Estudios Financieros 2017** en la modalidad de **Tributación**.

El jurado ha estado compuesto por: don Gaspar DE LA PEÑA VELASCO, don Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY, don Antonio MONTERO DOMÍNGUEZ, don Jesús QUINTAS BERMÚDEZ, don Fernando SERRANO ANTÓN y don Eduardo VERDÚN FRAILE.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

EXTRACTO

En 2016 se dio a conocer el plan de reforma fiscal del Partido Republicano norteamericano, que incluía la inusual proposición de sustituir el impuesto sobre sociedades por otro de nueva planta que gravaría el beneficio societario en el lugar de destino y sobre una base definida por los flujos de tesorería. A este gravamen se atribuyen propiedades tan encomiables como fomentar el crecimiento y el empleo o acabar con la subcapitalización y el problema de los precios de transferencia.

Desde entonces, innumerables han sido las publicaciones, conferencias y debates sobre el impuesto sobre sociedades en destino, máxime cuando los republicanos ganaron las elecciones. La trascendencia de esta innovación radica en que, si las virtudes que se le atribuyen son ciertas, cambiará la fisonomía del impuesto societario a nivel mundial.

En este artículo describimos el impuesto, sus pros y contras, y analizamos la posibilidad de que pase de mero proyecto a derecho positivo, con los efectos que ello comportaría.

Palabras clave: impuesto sobre sociedades; impuesto sobre flujos de tesorería; imposición en destino.

Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017 / Fecha de revisión: 24-07-2017

THE CORPORATE TAX OF THE FUTURE

Ubaldo González de Frutos

ABSTRACT

In 2016 the US Republican Party published its Blueprint for tax reform which included the rather unusual proposal of substituting the Corporate Tax by a new tax on corporations based on the destination principle on a cash-flow basis. This type of tax is considered to have the very enticing attributes of promoting growth and job creation and ending the thin-capitalisation and transfer pricing problems.

Since then, a number of publications, conferences and debates about the Destination-Based Cash Flow Tax have emerged, especially when the Republicans draw the elections in November 2016. DBCFT may be a radical innovation if it really has the properties it announces. In such case, it has the potential to transform the corporate tax globally, hence the importance of the topic.

This article describes the tax, its pros and cons, and the possibilities of the Blueprint becoming law with the consequences it would bear for the rest of countries and jurisdictions.

Keywords: corporate tax; tax flow tax; destination-based tax.

Sumario

1. Introducción
2. ¿Qué es el IFTBCD?
 - 2.1. Sobre el gravamen en destino
 - 2.2. Sobre los flujos de tesorería
 - 2.3. Pese a todo, un tributo directo
 - 2.4. La base imponible del impuesto
 - 2.5. El tratamiento de las pérdidas
 - 2.6. El tratamiento del sector financiero
 - 2.7. Experiencias previas en el impuesto sobre flujos de tesorería
3. Ventajas del IFTBCD
 - 3.1. Fomenta el crecimiento
 - 3.2. Incrementa la competitividad del país como destino de inversiones
 - 3.3. Es neutral
 - 3.4. Es inmune a la inflación
 - 3.5. Tiene una base imponible amplia
 - 3.6. No discrimina entre financiación por fondos propios o ajenos
 - 3.7. Resuelve el problema de los precios de transferencia
 - 3.8. Es más sencillo y no fomenta la elusión
 - 3.9. Estabilidad internacional
4. Los problemas del IFTBCD
 - 4.1. Costes de transición
 - 4.2. Compatibilidad con el derecho internacional
 - 4.2.1. Compatibilidad con las normas de la OMC
 - 4.2.2. Compatibilidad con los tratados de doble imposición
 - 4.2.3. Compatibilidad con el derecho comunitario
 - 4.3. Elusión
 - 4.4. Efectos recaudatorios
 - 4.5. Deteriora la equidad
5. Las posibilidades de que el IFTBCD prospere
6. Conclusiones

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La globalización ha socavado los fundamentos del impuesto sobre sociedades tradicional. En su lugar, el impuesto sobre flujos de tesorería basado en el criterio de destino¹ (en adelante IFTBCD) se perfila como una alternativa sugestiva.

El impuesto sobre sociedades convencional resultaba adecuado para economías cerradas, pero se revela inapropiado cuando los sujetos pasivos son multinacionales, pues su renta es fungible y difícil de asignar a un territorio concreto. En el mundo actual, los tipos de gravamen diferenciados por jurisdicción y la libertad de establecimiento explican la propensión al trasvase de beneficios a territorios preferentes.

El Proyecto BEPS quiso revitalizar al impuesto resolviendo los problemas que aquejaban al mecanismo de los precios de transferencia y a otras técnicas de elusión, pero al haber atacado los síntomas del problema más que sus causas² el modelo basado en el principio de plena competencia sigue exhibiendo sus debilidades: la gran complejidad de las normas, su carácter aproximado³, sus altos costes para contribuyentes y administración y las dificultades de aplicación práctica, sobre todo en ausencia de comparables⁴.

¹ En inglés, *Destination-Based Cash Flow Tax* o DBCFT.

² Como sostiene Cui, W.: *Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal* [en línea], University of British Columbia, 19 de diciembre de 2016 [consulta de 20 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2887218&download=yes>, pág. 2.

³ El párrafo 1.13 de las Directrices en su edición de 2010 reconoce que «los precios de transferencia no son una ciencia exacta, sino que exigen juicios de valor por parte de la Administración tributaria tanto como de los contribuyentes». (OCDE: *Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias 2010*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202191-es>>, pág. 47).

⁴ Este problema se intenta solucionar por el recientemente aparecido documento sobre la ausencia de comparables (THE PLATFORM FOR COLLABORATION ON TAX. *A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses* [en línea], 20 de julio de 2017 [consulta de 24 de julio]. Disponible en la web: <<http://www.oecd.org/tax/toolkit-on-comparability-and-mineral-pricing.pdf>>.

Para suplir las carencias del *arm's length standard* numerosos intelectuales⁵ vienen proponiendo la distribución formularia o imposición unitaria, consistente en asignar rentas a territorios no a partir de las cuentas de las filiales, sino a partir del beneficio del grupo consolidable utilizando una fórmula polinómica de reparto. La reciente propuesta de la Comisión Europea de relanzar el Proyecto de la Base Imponible Común⁶ parecería dar cierta viabilidad a este modelo, pero aún en la hipótesis de que llegara a imponerse en la Unión Europea (UE), lo haría gracias a que en Europa existen instituciones supranacionales, por lo que no se extendería más allá. La fiscalidad unitaria es difícilmente viable en un mundo donde la política y la administración tributarias no lo son.

En este escenario, el IFTBCD propuesto por el Partido Republicano norteamericano⁷ parece una alternativa plausible porque toma lo mejor de las dos opciones fundamentales: es unitario porque divide la base entre jurisdicciones con un criterio único que la mayor parte de los países seguramente terminarán aceptando⁸, y es a la vez descentralizado porque se impondrá por políticas exclusivamente nacionales y su aplicación no depende de mecanismos de cooperación administrativa.

Además, al impuesto societario en destino se le atribuyen bondades como la mejora de la competitividad, el incremento de la inversión y el empleo, o la eliminación de los problemas de erosión de bases y traslados de beneficios. Esto, unido a su atractivo teórico por ser un *tertium genus* que ofrece una vía distinta de los tradicionales criterios de residencia y fuente, como es el lugar donde se produce el consumo⁹, y al apoyo por la facción política vencedora en las últimas elecciones estadounidenses, lo han convertido en el foco de atención en el último año.

En el caso de que el Parlamento norteamericano llegue a aprobar esta nueva figura impositiva, en 2017 o más adelante, se producirá un terremoto de tal magnitud en los impuestos socie-

⁵ Desde los trabajos precursores de Peggy MUSGRAVE (MUSGRAVE, P.: «Tax Base Shares: the Unitary versus the Separate Entity Approaches», en *Canadian Tax Foundation*, 21, 1979) hasta los más recientes de PICCIOTTO (PICCIOTTO, S.: *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations* [en línea], 9 de diciembre de 2012 [consulta de 21 de febrero de 2017]. Disponible en web: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf>) y AVI-YONAH (AVI-YONAH, R. S.: *Splitting the Unsplittable: Toward a Formulary Approach to Allocating Residuals Under Profit Split* [en línea], en University of Michigan Law School, Research Paper 378. 2014).

⁶ UE: *Propuesta de Directiva del Consejo Relativa a una Base Imponible Común del Impuesto sobre Sociedades*. COM (2016) 685 Final. Estrasburgo, 25 de octubre de 2016.

⁷ PARTIDO REPUBLICANO: *A better way. A vision for a Confident America* [en línea], 24 de junio de 2016 [consulta de 9 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://abetterway.speaker.gov/?page=tax-reform>>. Se le conoce también como «Blueprint».

⁸ Es la tesis que sostienen AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.; KEEN, M. y VELLA, J.: *Destination-based Cash Flow Taxation* [en línea], Oxford University Centre for Business Taxation, enero de 2017 [consulta de 12 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908158>. WEISBACH, D. A.: *A Guide to the GOP Tax Plan—The Way to a Better Way* [en línea], University of Chicago Law School, 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2893224>.

⁹ Véase CUI, W.: *Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal...*, *ibidem*, pág. 1.

Para suplir las carencias del *arm's length standard* numerosos intelectuales⁵ vienen proponiendo la distribución formularia o imposición unitaria, consistente en asignar rentas a territorios no a partir de las cuentas de las filiales, sino a partir del beneficio del grupo consolidable utilizando una fórmula polinómica de reparto. La reciente propuesta de la Comisión Europea de relanzar el Proyecto de la Base Imponible Común⁶ parecería dar cierta viabilidad a este modelo, pero aún en la hipótesis de que llegara a imponerse en la Unión Europea (UE), lo haría gracias a que en Europa existen instituciones supranacionales, por lo que no se extendería más allá. La fiscalidad unitaria es difícilmente viable en un mundo donde la política y la administración tributarias no lo son.

En este escenario, el IFTBCD propuesto por el Partido Republicano norteamericano⁷ parece una alternativa plausible porque toma lo mejor de las dos opciones fundamentales: es unitario porque divide la base entre jurisdicciones con un criterio único que la mayor parte de los países seguramente terminarán aceptando⁸, y es a la vez descentralizado porque se impondrá por políticas exclusivamente nacionales y su aplicación no depende de mecanismos de cooperación administrativa.

Además, al impuesto societario en destino se le atribuyen bondades como la mejora de la competitividad, el incremento de la inversión y el empleo, o la eliminación de los problemas de erosión de bases y traslados de beneficios. Esto, unido a su atractivo teórico por ser un *tertium genus* que ofrece una vía distinta de los tradicionales criterios de residencia y fuente, como es el lugar donde se produce el consumo⁹, y al apoyo por la facción política vencedora en las últimas elecciones estadounidenses, lo han convertido en el foco de atención en el último año.

En el caso de que el Parlamento norteamericano llegue a aprobar esta nueva figura impositiva, en 2017 o más adelante, se producirá un terremoto de tal magnitud en los impuestos socie-

⁵ Desde los trabajos precursores de Peggy MUSGRAVE (MUSGRAVE, P.: «Tax Base Shares: the Unitary versus the Separate Entity Approaches», en *Canadian Tax Foundation*, 21, 1979) hasta los más recientes de PICCIOTTO (PICCIOTTO, S.: *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations* [en línea], 9 de diciembre de 2012 [consulta de 21 de febrero de 2017]. Disponible en web: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf>) y AVI-YONAH (AVI-YONAH, R. S.: *Splitting the Unsplittable: Toward a Formulary Approach to Allocating Residuals Under Profit Split* [en línea], en University of Michigan Law School, Research Paper 378. 2014).

⁶ UE: *Propuesta de Directiva del Consejo Relativa a una Base Imponible Común del Impuesto sobre Sociedades*. COM (2016) 685 Final. Estrasburgo, 25 de octubre de 2016.

⁷ PARTIDO REPUBLICANO: *A better way. A vision for a Confident America* [en línea], 24 de junio de 2016 [consulta de 9 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://abetterway.speaker.gov/?page=tax-reform>>. Se le conoce también como «Blueprint».

⁸ Es la tesis que sostienen AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.; KEEN, M. y VELLA, J.: *Destination-based Cash Flow Taxation* [en línea], Oxford University Centre for Business Taxation, enero de 2017 [consulta de 12 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908158>. WEISBACH, D. A.: *A Guide to the GOP Tax Plan—The Way to a Better Way* [en línea], University of Chicago Law School, 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2893224>.

⁹ Véase CUI, W.: *Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal...*, *ibidem*, pág. 1.

tarios de otros países que es posible vaticinar que en un plazo breve el impuesto sobre sociedades tal como lo conocemos ahora será historia: unos lo copiarán para compensar la pérdida de competitividad de sus propios sistemas, otros adoptarán medidas defensivas reforzadas para paliar los problemas de la erosión de bases y traslado de beneficios, que para los países no adoptantes del nuevo tributo se exacerbarían porque los EE. UU. operarían *de facto* como un paraíso fiscal¹⁰. En tal caso, el IFTBCD parece ser el futuro del impuesto sobre sociedades.

Este artículo se estructura en los siguientes epígrafes: tras la introducción, en el epígrafe 2 examinamos la naturaleza y principales rasgos del impuesto, incluso la tributación del sector financiero y la compensación de pérdidas. A continuación examinamos las ventajas del tributo (epígrafe 3) y sus inconvenientes (epígrafe 4), con atención especial a la presunta incompatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a su incidencia sobre la equidad internacional. Especulamos en el epígrafe quinto con las posibilidades de que llegue a convertirse en derecho positivo, y terminamos en el sexto con las conclusiones.

2. ¿QUÉ ES EL IFTBCD?

El 24 de junio de 2016 Paul Ryan, portavoz del Partido Republicano norteamericano en la cámara baja, presentaba su plan para la reforma fiscal: «A Better Way, our vision for a Confident America, Tax»¹¹. El *Blueprint* proponía un tributo directo de nuevo cuño que gravaría los beneficios generados en el lugar donde se produzca el consumo, y con una definición de la base a partir de los flujos de tesorería en sustitución de la actual renta económica.

El tributo, que no se ha aplicado todavía en ningún país del mundo, tiene ahora una posibilidad real de transformarse en derecho positivo¹². En consecuencia, se han publicado numerosos análisis sobre la propuesta del congresista Paul Ryan. Unos la avalan, como AUERBACH, DEVEREUX, KEEN y VELLA¹³, David WEISBACH¹⁴ o la Tax Foundation¹⁵, e incluso el Departamento del Tesoro se ha apresurado a secundarlo, publicando en enero de 2017 un estudio que sostiene que

¹⁰ Esta es la posición de AUERBACH, A. *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *ibidem*, pág. 41.

¹¹ PARTIDO REPUBLICANO: *A better way...*, *ibidem*, en lo sucesivo lo citaremos por el nombre usual en la bibliografía en inglés: «*Blueprint*».

¹² Véase más adelante el epígrafe 5.

¹³ AUERBACH, A. *et al.*: *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *op. cit.*

¹⁴ WEISBACH, D. A.: *A Guide to the GOP Tax Plan-The Way to a Better Way*, *op. cit.*

¹⁵ POMERLAU, K. y ENTIN, S.: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained* [en línea], The Tax Foundation, 30 de junio de 2016 [consulta de 6 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://taxfoundation.org/house-gop-s-destination-based-cash-flow-tax-explained/>>.

la base imponible bajo el nuevo modelo sería superior en un 50% a la del impuesto sobre sociedades convencional y también menos sometida a vaivenes cíclicos, es decir, menos volátil¹⁶.

Pero no todo ha sido optimismo: como cabía esperar, junto a los anteriores se han alzado voces críticas. Para empezar, AVI-YONAH y CLAUSING ponen el énfasis en los problemas de derecho internacional público que la propuesta generaría¹⁷, denunciando también que su pretendida robustez ante las técnicas de elusión fiscal no es tal¹⁸. Wei CUI añade la dificultad de obtener información sobre el lugar de residencia del consumidor¹⁹. Michael GRAETZ discute efectos económicos que otros economistas dan por sentados, especialmente los resultados de la devaluación fiscal que el tributo comporta y su incidencia en el tipo de cambio del dólar²⁰. Finalmente, *think tanks* como el demócrata Center for American Progress denuestan el proyecto por ser, en su opinión, regresivo²¹.

Pero comencemos por su definición y elementos constitutivos: el IFTBCD es un tributo directo que grava la renta generada por las entregas de bienes y prestaciones de servicios que se producen en el ámbito de aplicación del impuesto. Para quienes se acercan al tributo por vez primera cuesta un poco conceptualizarlo, incluso entre hacendistas, porque es un impuesto sobre sociedades construido con principios propios del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Ciertamente, dos son los elementos definitorios de este tributo: 1) su base imponible se determina a partir de los beneficios obtenidos en las entregas y prestaciones en el territorio de aplicación del impuesto (a lo

¹⁶ PATEL, E. y McLELLAND, J.: *What Would a Cash Flow Tax Look Like for U.S. Companies? Lessons From a Historical Panel* [en línea], Departamento del Tesoro, Oficina de Análisis Fiscal, Working Paper 116, enero de 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-116.pdf>>.

¹⁷ El sistema de acuerdos internacionales en las áreas de liberalización del comercio internacional y de la prevención de la doble imposición se ajustan al modelo del impuesto sobre sociedades tradicional, basado en el gravamen de la renta. Lógicamente, el cambio del modelo del impuesto sobre sociedades produce fricciones importantes que analizaremos en el epígrafe 4.2.

¹⁸ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K.: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint* [en línea], University of Michigan Law and Economics Research Paper No. 16-029, Ann Arbor, Michigan 2016 [consulta de 3 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2884903>.

¹⁹ Véase CUI, W.: *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 1.

²⁰ GRAETZ, M. J.: *The Known Unknowns of the Business Tax Reforms Proposed in the House Republican Blueprint* [en línea], New York: Columbia Law School, 21 de febrero de 2017 [consulta de 21 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2910569>.

²¹ THORNTON, A. y JARSULIC, M.: *The House Republicans' Corporate Tax Cut* [en línea], Center For American Progress, 14 de marzo de 2017 [consulta de 1 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2017/03/14/427967/house-republicans-corporate-tax-cut/>>. No obstante, DEVEREUX y AUERBACH sostienen que el proyecto cuenta con amplio apoyo también en el Partido Demócrata. (DEVEREUX, M. y AUERBACH, A.: *EU Wrong to Challenge Destination Based Cash Flow Tax* [en línea], Forbes, 29 de marzo de 2017 [consulta de 29 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.forbes.com/sites/janetnovack/2017/03/29/eu-wrong-to-challenge-destination-based-cash-flow-tax/#443c4b8832f4>>, pág. 2).

que corresponde el sintagma «basado en el criterio de destino»), y 2) admite la deducción inmediata de las inversiones de capital (de donde le viene el apelativo de «sobre flujos de tesorería»).

2.1. SOBRE EL GRAVAMEN EN DESTINO

El gravamen *en destino* significa que el tributo se devenga allí donde se consumen los productos, lo cual remite a la técnica de ajustes en frontera: puesto que solo grava los consumos en el territorio de aplicación del impuesto, la importación está sujeta y la exportación está exenta. Nótese que en esto se opone radicalmente al modelo de impuesto vigente, que grava el valor añadido en cada uno de los procesos de producción, es decir, *en origen*. Esta diferencia se verá clara con un ejemplo:

Supongamos un grupo multinacional compuesto por tres entidades, ubicadas en tres países distintos. La entidad A, ubicada en el país A, extrae petróleo crudo. La entidad B, residente en B, lo refina, y la entidad C, del país C, distribuye los productos a los consumidores finales. Supongamos también que es posible determinar de modo cierto y no controvertido²² los valores de las transacciones intragrupo (de A a B y de B a C), y que no existen otros elementos que dificulten la asignación cierta de la base imponible entre las entidades del grupo²³. En este caso, la cadena de creación de valor y la correspondiente atribución de bases sería la de la **tabla 1**:

Tabla 1. Correlación de valores y bases en un tributo en origen

País	Valor añadido en origen ¹	Base imponible
A	65 %	65 %
B	15 %	15 %
C	20 %	20 %

(1) Es un caso hipotético, pero los porcentajes de contribución al valor final en las fases de extracción, refinado y distribución pueden no estar muy lejos de la realidad (véase VOLTAIOL: *What determines retail prices for gasoline and diesel?* [en línea], 2015 [consulta de 8 de abril de 2017]. Disponible en web: <<http://www.voltaoil.com/what-makes-up-retail-price-for-gasoline/>>)

Este ejemplo representa un caso típico de cadena mundial de creación de valor en el seno de un grupo multinacional. Todas las sociedades integrantes del grupo aportan valor al producto

²² Por ejemplo, mediante un acuerdo anticipado de precios de carácter multilateral.

²³ Supongamos que todos los proveedores son terceras partes, que no hay préstamos intragrupo ni cesión de intangibles ni otras operaciones que trasvasen las bases imponibles.

final en cada escalón de la cadena, y por ello en el esquema convencional deben ser retribuidas como si fueran partes independientes actuando en condiciones de mercado libre. En consecuencia, A, B y C están llamadas a tributar en el territorio donde residen por su parte del valor incorporado. Este principio tradicional resultó reforzado en el Proyecto BEPS a través del pilar llamado de la substancia²⁴, y la OCDE incluso ha desarrollado una metodología estadística para calcular, en agregado, el valor añadido en cada territorio, concretamente *Trade in Value Added*, TIVA²⁵.

En nuestro ejemplo, el 65 % del valor generado por el grupo a nivel mundial tributaría en el país A, el 15 % en el país B y el 20 % en el país C. Es importante destacar que solo existen clientes externos (ajenos al grupo) en el país C y, sin embargo, el 80 % del beneficio está tributando fuera de C. Es, por tanto, un modelo de gravamen societario por el valor añadido *en origen*. En cambio, si aplicamos un IFTBCD en el hipotético escenario de que los tres países hayan adoptado el modelo²⁶, el esquema de tributación sería el de la **tabla 2**.

Tabla 2. Asimetría entre creación de valor y bases en un tributo en destino

País	Valor añadido en origen	Base imponible
A	65 %	-
B	15 %	-
C	20 %	100 %

Aquí se ve clara la diferencia: puesto que el tributo vincula la base imponible con el lugar de consumo y no con el lugar donde se ha añadido el valor, el gravamen ocurre *en destino*, y no es necesario ya arbitrar fórmulas para distribuir el beneficio entre las entidades del grupo puesto que tributa allí donde se produce el consumo.

2.2. SOBRE LOS FLUJOS DE TESORERÍA

La toma en consideración de los flujos de tesorería para determinar la base imponible, en detrimento de la renta, supone que se admite la deducción inmediata de las inversiones de capi-

²⁴ OCDE. *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* [en línea]. París, OECD Publishing, 2014 [consulta de 9 de marzo de 2017], 49 págs. ISBN 978-92-64-20780-6. Disponible en web: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>>.

²⁵ <<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>>.

²⁶ Más adelante discutiremos la situación que ocurre si solo uno(s) país(es) ha(n) adoptado el impuesto.

tal, con el objetivo fundamental de fomentar la inversión empresarial y la creación de empleo, garantizar la neutralidad entre las inversiones presentes y futuras, y simplificar el impuesto, ya que no será necesario calcular amortizaciones a efectos fiscales²⁷.

2.3. PESE A TODO, UN TRIBUTO DIRECTO

Ahora bien, sentada la analogía con el IVA en la definición de la base imponible, ha de quedar claro que conceptualmente el tributo no grava el consumo sino la renta que afluye a las sociedades como consecuencia de tales entregas o prestaciones, lo que le hace mantener su carácter de tributo directo. Es importante retener esta característica, porque si es así resulta incompatible, en principio, con las reglas de la OMC, lo que constituye el principal obstáculo en el derecho internacional a la nueva figura impositiva.

2.4. LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO

La deducción inmediata de las inversiones de capital y los ajustes en frontera son, en efecto, elementos característicos del IVA. De hecho, podría decirse que el IFTBCD utiliza la misma definición de la base imponible que el IVA, salvo que en aquel se deducen también los salarios, cosa que no hace el IVA. En consecuencia, conceptualmente existen dos posibilidades distintas para implantar un IFTBCD²⁸: la primera sería construir un tributo autónomo mientras la segunda sería utilizar la misma base que el IVA y restar adicionalmente los salarios satisfechos. Más aún, si no fuera porque el IVA incorpora tipos de gravamen diferenciados por productos²⁹, una forma de implantar el IFTBCD sería simplemente elevar el tipo de gravamen del IVA³⁰.

Sin embargo, parece que la alternativa más realista en una hipotética implantación sería definir la base imponible de modo autónomo. La **tabla 3** lo plantea en esquema:

²⁷ Este efecto puede ser desdeñable para las grandes empresas pero no lo es para las pymes. Para ellas significa una importante reducción de la presión fiscal indirecta.

²⁸ Véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 16.

²⁹ Por razones de política tributaria el IVA discrimina entre tipos de productos para rectificar su intrínseca regresividad. El argumento es que los contribuyentes y hogares menos favorecidos no pueden ahorrar, por lo que toda su renta se destina al consumo. Esto hace que los más desfavorecidos sufran una carga proporcionalmente superior que los más pudientes, para los cuales una parte de la renta elude el IVA ya que se destina al ahorro y no al consumo. Una forma de rectificar esta discriminación es aplicar tipos de gravamen diferenciados en función de los productos de consumo, de suerte que los artículos de primera necesidad estén menos gravados mientras se aplican tipos incrementados o impuestos específicos para artículos de lujo. La discriminación por productos tiene lógica política en un tributo al consumo, porque recae sobre los consumidores, pero no en un impuesto sobre los beneficios que, en principio, recae sobre las empresas.

³⁰ AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *op. cit.*, pág. 2.

Tabla 3. Base imponible del IFTBCD

1	Total de ventas y prestaciones de servicios
2	– (menos) exportaciones y prestaciones a no residentes
3	+ (más) importaciones de bienes y de servicios
4	– (menos) valor total de bienes y servicios adquiridos
5	– (menos) gastos de personal
6	= (igual a) base imponible

Como se aprecia, el tributo es estrictamente territorial. Concretamente, solo las ventas realizadas en el territorio de aplicación del impuesto integrarán el cómputo de la base imponible (línea 1). Las exportaciones, por consiguiente, estarán exentas (línea 2), en tanto que todas las importaciones entrarán a formar parte de la base imponible (línea 3). Ahora bien, cuando lo importado sea un bien o servicio que constituya un insumo de una entidad sujeta, el resultado es neutral porque la operación resulta inmediatamente deducible de la base imponible (línea 4), algo que recuerda también el mecanismo de funcionamiento del IVA. La siguiente operación es sustraer el valor de los sueldos y salarios (línea 5), para llegar así a la base imponible (línea 6). Sobre ella se aplica el tipo de gravamen y obtenemos la cuota.

El mecanismo de los ajustes fiscales en frontera que aplica el IFTBCD funciona, por consiguiente, del mismo modo que en el IVA, de suerte que el bien o servicio que se exporte saldrá neto de tributos, pero incorpora una diferencia fundamental: el producto exportado saldrá neto del impuesto indirecto, como ocurre en la actualidad, pero también de la parte del tributo directo que hoy por hoy va, en mayor o menor medida, incorporado al precio del producto³¹. Al contrario, los bienes importados en el país procedentes de territorios con impuestos convencionales traerán incorporada una parte del impuesto sobre sociedades *en origen*, y sobre esa base se aplicará el gravamen en destino, haciéndolos comparativamente más caros. De este modo, el IFTBCD se revela sumamente competitivo.

Finalmente, al fijarse exclusivamente en las ventas y prestaciones de servicios, el IFTBCD deja fuera los rendimientos del patrimonio, tales como los cánones y los dividendos, que en principio estarían exentos³². Por su parte, al ser un tributo limitado al consumo en el territorio, quedan

³¹ Esto equivale a una devaluación fiscal, puesto que las exportaciones de los países con este tributo serán mucho más competitivas, razón que parecería suficiente para aplicar las normas de la OMC que prohíben los ajustes fiscales en frontera de los tributos directos, acordadas precisamente para evitar este tipo de competencia. Véase más adelante el epígrafe 4.2.1.

³² Aunque eventualmente esto dependerá de la definición legal en cada territorio.

fuera de la base también las rentas generadas en el extranjero, tanto si es por actividades económicas como si son rentas pasivas³³. El IFTBCD es realmente revolucionario.

Dos cuestiones fundamentales surgen a la hora de definir la base imponible: el tratamiento de las pérdidas y el de las operaciones financieras. Por su relevancia las examinaremos con detalle.

2.5. EL TRATAMIENTO DE LAS PÉRDIDAS

La consideración de las pérdidas admite, en teoría, tres posibilidades. Si las ordenamos de menos favorable a más favorable para el contribuyente, serían:

1. Simplemente ignorarlas: el impuesto es cero y la magnitud de la pérdida es indiferente. Esta opción es probablemente injusta, rompe la neutralidad y es difícil de aceptar por los contribuyentes.
2. Arrastrarlas hacia adelante, compensándolas con beneficios futuros. Esta opción soluciona los problemas de la primera, pero no está exenta de complicaciones: un buen número de empresas, como las exportadoras o las del sector financiero, no tienen ni siquiera esperanza de generar beneficios. Esto llevaría a operaciones de fusión con otros negocios, que serían ineficientes desde un punto de vista económico³⁴. Probablemente también emergerían esquemas de ingeniería fiscal para trasladar esas pérdidas a entidades con beneficios.
3. Generar el derecho a la devolución, al modo del IVA. Esta opción tiene a su favor la neutralidad del impuesto³⁵, pero supone un alto coste en rendimiento recaudatorio del tributo e invita a los contribuyentes a generar pérdidas para obtener devoluciones en esquemas como el *missing trader* del IVA. Por añadidura, en el caso del IVA las devoluciones a los exportadores vienen exigidas por el principio de neutralidad, pero en un impuesto directo este principio no es tan evidente. Desde luego, en el modelo actual del impuesto sobre sociedades las pérdidas se compensan con beneficios futuros, pero no se devuelven³⁶.

La opción que finalmente prevalezca es muy importante, especialmente considerando que, dado que las exportaciones están exentas y los gastos de personal se deducen, sería más fácil in-

³³ Aunque como norma antielusión el *Blueprint* sugiere conservar el subcapítulo F del Código Tributario, es decir, las normas sobre transparencia fiscal internacional. Véase *Blueprint, loc. cit.*, pág. 29.

³⁴ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K.: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes...*, *loc. cit.*, pág. 18.

³⁵ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K., *ibidem*, pág. 17.

³⁶ En ocasiones, sin embargo, se admite una compensación «hacia atrás» con devolución de tributos ingresados. Cuando se admite la compensación hacia atrás, suele limitarse a un ejercicio.

currir en pérdidas que en el sistema corriente³⁷. El *Blueprint* se ha cuidado mucho de prometer la devolución de impuestos con base en las pérdidas, proponiendo en su lugar la compensación hacia el futuro sin límite temporal³⁸. Esta hipótesis es también la que maneja el Tesoro en su microsimulación sobre los efectos recaudatorios³⁹.

2.6. EL TRATAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO

Uno de los elementos más discutidos en la configuración del IFTBCD es la conveniencia de incluir o no al sector financiero entre los sujetos pasivos del impuesto. Desde el Informe Meade para la Reforma Fiscal en el Reino Unido⁴⁰ se habla de tres modalidades teóricas para diseñar un impuesto sobre flujos de tesorería: la base real (modelo R), la base real y financiera (modelo R+F) y la base sobre la distribución de dividendos sobre acciones (modelo S)⁴¹.

En la base R las transacciones financieras son simplemente ignoradas, como hace el IVA comunitario: las únicas transacciones computables son las de bienes y servicios no financieros. Por el contrario, en la base R+F todas las transacciones, incluso pagos y cobros por intereses, se computan, lo que causa complejidad sin ventajas claras en términos de recaudación.

Estas dos son las alternativas reales que se barajan en EE. UU. Una modalidad económicamente equivalente, al menos en un ámbito exclusivamente nacional, es el gravamen sobre flujos de efectivo relacionados con los fondos propios, es decir, la base S en la terminología de Meade, que grava las distribuciones de beneficios menos las nuevas acciones emitidas⁴². Cuando un gravamen sobre la distribución de dividendos como el descrito se combina con la deducción inmediata de las inversiones, estaríamos ante un IFTBCD⁴³. Sin embargo, en una economía abierta

³⁷ GRAETZ, M. J.: *The Known Unknowns...*, *op. cit.*, pág. 36.

³⁸ Las pérdidas operativas serían compensadas en ejercicios futuros sin límite temporal, con el límite del 90 de la base de cada ejercicio, y la única deducción que retendría el IFTBCD es la de investigación y desarrollo. Por último, para facilitar la repatriación de los fondos acumulados durante el modelo del impuesto sobre sociedades anterior, pondría un gravamen único del 8,75% para dinero líquido o activos equivalentes y del 3,5% para otro tipo de activos. *Blueprint*, pág. 26.

³⁹ PATEL, E. y McLELLAND, J.: *What Would a Cash Flow Tax Look Like...?*, *loc. cit.*, pág. 8.

⁴⁰ MEADE COMMITTEE: *The Structure and Reform of Direct Taxation, report of a committee chaired by Professor J. E. Meade*, London: George Allen & Unwin, 1978.

⁴¹ Por *stocks*.

⁴² De acuerdo con el Informe Meade, como notan AUERBACH *et al*, *Destination-Based...*, *op. cit.*, pág. 46.

⁴³ De acuerdo con el informe de la UE sobre *cash flow taxation*, el impuesto sobre sociedades existente en Estonia es un *cash flow tax* de base S porque grava los beneficios distribuidos, dejando exentos los beneficios reinvertidos en la sociedad. El impuesto estonio es el más competitivo de la OCDE, de acuerdo con la *Tax Foundation Competitiveness Index*. No obstante, Estonia no reconoce explícitamente su tributo como un *cash flow tax*. Véase EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation and prospects* [en línea], Final Report. Working Paper No. 55, mayo

el gravamen termina incidiendo en el lugar donde residen los accionistas, en lugar de donde se produce el consumo, razón por la cual ningún autor salvo CUI⁴⁴ aboga por esta forma de implementar el impuesto sobre flujos de efectivo. AUERBACH *et al.* definitivamente limitan las posibilidades a dos definiciones de la base, la real (R) o la real y financiera (R+F)⁴⁵.

Centrados, pues en la dicotomía R o R+F, vemos que en la base R se incluyen las ventas interiores, prestaciones de servicios y enajenación de activos, y se restan las compras de existencias y activos fijos, otros costes vinculados a las ventas internas y los sueldos y salarios. Si el impuesto es de tipo R+F, por el contrario, en la base se computan por un lado los ingresos financieros, lo que incluye los intereses recibidos pero también el incremento de préstamos recibidos y el descenso de tesorería. Por el otro lado, se restan los intereses pagados, la amortización de préstamos por el sujeto pasivo y los nuevos préstamos. Para mayor claridad, he aquí la tabla que, sobre la base de Meade, elaboran AUERBACH *et al.*⁴⁶.

Tabla 4. La base imponible del impuesto en la modalidad R+F

Entradas	Salidas
Base real (R)	
R1 Ventas de bienes	R*1 Aprovisionamiento
R2 Prestaciones de servicios	R*2 Sueldos y salarios
R3 Enajenación de activos	R*3 Compras de activos fijos
R	R*
Base real más financiera (R+F)	
F1 Minoraciones en posiciones deudoras	F*1 Incrementos en posiciones deudoras
F2 Disminuciones de posiciones acreedoras	F*2 Aumentos en posiciones acreedoras
F3 Minoraciones de tesorería	F*3 Incrementos de tesorería
	.../...

de 2015 [consulta de 10 de febrero de 2017]. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_55.pdf>, pág. 9).

⁴⁴ CUI, W.: «Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal», *op. cit.*, 2015.

⁴⁵ Véase *Destination-Based Cash Flow...*, *loc. cit.*, pág. 46.

⁴⁶ AUERBACH *et al.*, *Destination-Based...*, *op. cit.*, pág. 45.

Entradas	Salidas
Base real más financiera R+F	
.../...	
<i>F</i> 4 Intereses recibidos	<i>F</i> *4 Intereses pagados
<i>F</i> 5 Minoraciones en tenencia de valores extranjeros	<i>F</i> *5 Aumentos en tenencia de valores extranjeros
<i>F</i>	<i>F</i> *

Entre estas dos posibilidades predomina la opinión de utilizar la base R y dejar fuera la financiera (F) o, como mucho, utilizar la base R+F para las transacciones con entidades exentas y consumidores finales⁴⁷, dejando exentas las transacciones de las entidades financieras con sujetos pasivos. Muchas son las razones. De entrada, cuando las transacciones de las entidades financieras se producen con sujetos pasivos del impuesto, el efecto es neutro porque las operaciones sujetas para unos son deducibles para otros. De hecho, puesto que las transacciones de activo se compensan con las de pasivo, los bancos no tendrían ninguna base imponible de que restar los otros costes operativos, incluyendo los salarios, lo que, como hemos visto, resultaría sistemáticamente en bases imponibles negativas para las entidades financieras.

Además, en un escenario de base R+F, las entidades no financieras podrían diferir, incluso indefinidamente, el gravamen mediante el simple expediente de no distribuir beneficios a los accionistas, rompiendo la neutralidad⁴⁸. La susceptibilidad de la base R+F a la distribución de beneficios provee por tanto un importante argumento para preferir la base R⁴⁹.

Otro argumento está en el tratamiento de las comisiones. Si las comisiones son servicios —y no operaciones financieras— deberían incluirse en la base R: serían deducibles para los sujetos pasivos y estarían sujetas en la entidad financiera. En un escenario normal esto no presenta problemas, pero si, como es previsible, la entidad financiera tiene sistemáticamente bases negativas, entonces tiene un incentivo para calificar sus ingresos como comisiones y no como servicios financieros, introduciendo una distorsión fiscal en el mercado de servicios financieros. Dado que la calificación entre interés y comisión es muy maleable, parece preferible no dejar al albedrío de las entidades financieras escoger qué parte va a la base⁵⁰.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 5.

⁴⁸ Este comportamiento puede exacerbarse cuando los directivos tengan esquemas de incentivos tipo opciones sobre acciones. En esos casos, su incentivo es retener los beneficios en la empresa, agravando los problemas de agencia.

⁴⁹ AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 51.

⁵⁰ En el otro extremo del espectro se produce algo similar: si solo se grava la base R, las entidades no financieras tienen incentivos para calificar sus ingresos como intereses, que estarían exentos. Sería el caso típico en las ventas a plazos.

Finalmente, utilizar la base R+F rompe la neutralidad entre intereses y dividendos. En la base R ambos están exentos, pero en la R+F los intereses se computan en la base, mientras los dividendos no lo hacen. Es decir, se precisarían normas para controlar la planificación fiscal mediante híbridos.

Cierto es que la inclusión de las entidades financieras daría al impuesto un aire más general, pero los problemas que comporta no parecen compensar estas ventajas, por lo que la exención del sector financiero es la propuesta que goza de mayor predicamento⁵¹, excepto por las transacciones para consumidores finales y entidades no sujetas. Esta solución además es consecuente con el tratamiento actual en el IVA comunitario, y simplifica las cosas para las entidades no financieras también, eludiendo la complejidad de calcular la base R+F. A la vez, se garantiza que se someten a gravamen las rentas generadas por las entidades financieras en el territorio por los servicios a consumidores finales, aunque resta la dificultad de distinguir a qué entidades se aplica la exención, pues obviamente hay un incentivo a pasar a estar legalmente exentos. Considerando que el sector financiero está regulado, este riesgo parece relativamente moderado, aunque abre un área de preocupación sobre posibles estructuras de elusión. También plantea problemas específicos para entidades, como las de *leasing*, que simultáneamente prestan servicios financieros y no financieros.

Por último, si consideramos un escenario internacional donde solo unos países hayan implementado el IFTBCD, hay razones también para dejar exento el sector. En primer lugar, los servicios en el interior del país estarían sujetos y exentos los del exterior, pero si en cualquier servicio es difícil discernir el lugar de realización, en el sector financiero mucho más. Además, se genera un fuerte incentivo para la planificación fiscal si una empresa se endeuda en EE. UU. (operación no gravada allí por ser «exportación») y ese interés es deducible en el país de residencia por seguir un modelo de impuesto sobre sociedades tradicional.

2.7. EXPERIENCIAS PREVIAS EN EL IMPUESTO SOBRE FLUJOS DE TESORERÍA

El IFTBCD como tal no se ha aplicado todavía en ningún país del mundo. No obstante, definir la base del impuesto sobre sociedades con base en el consumo es una idea relativamente antigua⁵²: el Tesoro norteamericano la consideró como una alternativa real por primera vez en 1977⁵³ y, en el plan propuesto por el Panel Asesor Presidencial para la Reforma del Impuesto

⁵¹ AUERBACH *et al.*, *ibidem*, pág. 54, y PATEL y McLELLAND, *loc. cit.*, pág. 7.

⁵² AUERBACH *et al.*, lo retrotraen hasta BROWN en 1948, seguido por Nicolas KALDOR en 1955 (véase *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 11).

⁵³ Departamento del Tesoro. *Blueprints for Basic Tax Reform* [en línea], publicado en 1977 [consulta de 22 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://www.google.fr/?gfe_rd=cr&ei=Xd_8WPbMHO_UXorqu-gH&gws_rd=ssl#q=Blueprints+for+Basic+Tax+Reform+1977&spf=383>.

Federal⁵⁴ en 2005, el que denominaban «Growth and Investment Tax Plan» era esencialmente idéntico al proyectado por Paul Ryan en 2016. También lo era el «Modern Corporate Tax» que promocionaba AUERBACH en 2010⁵⁵. La base teórica sobre la viabilidad del impuesto sobre flujos de caja en una economía abierta fue avanzada por BOND y DEVEREUX en 2002⁵⁶ y DEVEREUX y BIRCH SORENSEN en 2006⁵⁷. También en 2012, DEVEREUX disertó sobre los problemas inherentes a la definición de la base a partir del beneficio⁵⁸.

La Comisión Europea encargó en 2015 un estudio a Ernst & Young para conocer y valorar todos los antecedentes existentes en derecho positivo⁵⁹, que reveló la existencia de impuestos sobre flujos de tesorería en varias modalidades. Por ejemplo, dada la simplicidad que supone evitar las amortizaciones, el impuesto sobre flujos se utiliza en regímenes de pymes en Brasil⁶⁰ y en Hungría, donde hay un IVA tipo producción que tiene rasgos esenciales del impuesto sobre flujos de tesorería⁶¹.

En otros casos, se encuentran elementos del IFTBCD ensartados en impuestos sobre sociedades convencionales. Así, por ejemplo, la deducción inmediata de inversiones (libertad de amortización) es una medida coyuntural para fomentar la inversión, que tiene carácter permanente en regímenes de la industria extractiva como los que se aplican en Australia, Canadá, Polonia, Noruega o Reino Unido⁶². Otro rasgo del *cash flow tax* que podemos identificar en la definición actual de la base imponible en varios países es la no discriminación entre fondos propios y ajenos. Ciertamente, esta medida se justifica en que, puesto que las amortizaciones suponen un diferimiento de las deducciones fiscales, equilibrar la carga de este diferimiento exigiría deducir de la base el coste de oportunidad de los capitales propios. Pues bien, a partir de este concepto surgió la idea de otorgar una deducción por los fondos propios (*allowance for corporate equity*), hoy incorporada a los sistemas de gravamen societario en países como Austria, Bélgica, Brasil, Croacia e Italia⁶³.

⁵⁴ PRESIDENT'S ADVISORY PANEL ON FEDERAL TAX REFORM: «Simple, fair and pro-growth: Proposals to Fix America's Tax System», Washington D. C., 2005.

⁵⁵ AUERBACH, A.: *A Modern Corporate Tax* [en línea], The Center for American Progress, The Hamilton Project, diciembre de 2010 [consulta de 24 de febrero de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/12/pdf/auerbachpaper.pdf>>.

⁵⁶ BOND, S. R. y DEVEREUX, M.: «Cash flow taxes in an open economy», *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series*, Discussion Paper 3401, 2002.

⁵⁷ DEVEREUX, M. y BIRCH SORENSEN, P.: «The Corporate Income Tax: international Trends and options for fundamental reform», *European Commission Economic Papers* 264, 2006.

⁵⁸ DEVEREUX, M.: «Issues in the Design of Taxes on Corporate Profit», *National Tax Journal* 65(3), 709-730, 2012.

⁵⁹ EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation and prospects*, op. cit.

⁶⁰ Impuesto sobre lucro presunto e impuesto simple nacional. *Ibidem*, págs. 70-90.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 100.

⁶² Así, los ACE CBIT en Australia, el British Columbia Mineral Tax de Canadá, el Special Hydrocarbon Tax en Polonia, el Petroleum Tax en Noruega o el impuesto especial del petróleo en el Reino Unido (*ibidem*, págs. 106-164).

⁶³ Véanse AUERBACH et al., *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, loc. cit., pág. 13.

Entre las experiencias más cercanas a un verdadero IFTBCD está el mexicano IETU⁶⁴, un impuesto vigente hasta 2014 y abolido porque comportaba una alta carga administrativa. La única diferencia sustancial con la propuesta de Paul Ryan es que el IETU mexicano se aplicó como complemento, no como sustituto, del impuesto sobre sociedades tradicional, por lo que no solo no introdujo ninguna simplicidad sino todo lo contrario, fue una carga adicional para empresa y administración. Un *cash flow tax* tipo S (sobre la base de distribuciones a los accionistas) existió en Macedonia hasta 2014 y aún existe en Estonia⁶⁵, pero la definición de la base en la opción S es tan distinta a la opción R del *Blueprint*, que parecen tributos distintos. De hecho, es significativo que ni Macedonia ni Estonia los consideren impuestos sobre el flujo de tesorería⁶⁶.

En la actualidad, tres países están considerando implementarlo, en todo o en parte. Además de en EE. UU., hay debates en Australia y en Nueva Zelanda⁶⁷. Finalmente, otros países han decidido no implementarlo después de haber considerado la idea. Se trata concretamente de Dinamarca, Bolivia, Colombia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Suecia y Suiza⁶⁸. En España no ha existido hasta ahora un debate de política tributaria sobre esta modalidad de gravamen⁶⁹.

3. VENTAJAS DEL IFTBCD

La principal razón de que se haya desatado tanto interés por este tributo son las bondades económicas que se le atribuyen. En la **tabla 5** se enuncian las principales, aunque también apuntamos algunos inconvenientes:

Tabla 5. Ventajas del IFTBCD

<p>Fomenta el crecimiento económico, la inversión y la creación de empleo.</p> <p>Incrementa la competitividad del país.</p> <p>Es neutral.</p>	<p>.../...</p>
---	----------------

⁶⁴ EUROPEAN UNION: *Experiences...*, *loc. cit.*, pág. 8.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 9.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 9.

⁶⁷ *Ibidem*, págs. 165-171.

⁶⁸ *Ibidem*, págs. 173-179.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 179.

.../...

Es inmune a la inflación.

Tiene una base imponible amplia.

Elimina el sesgo fiscal hacia la financiación por fondos ajenos.

Resuelve el problema de los precios de transferencia.

La determinación de la base es simple y elimina las amortizaciones.

Tendrá más estabilidad a largo plazo.

3.1. FOMENTA EL CRECIMIENTO

La deducción inmediata de las inversiones de capital, amén de simplificar el impuesto por evitar las amortizaciones fiscales, fomenta la inversión empresarial en el territorio de aplicación del impuesto, lo que constituye un claro apoyo para atajar el problema del *outsourcing* o exportación de las actividades productivas a países en desarrollo⁷⁰.

No solo es que las empresas residentes dejarían de expatriarse, es que en un escenario donde no todos los países hayan adoptado la tributación en destino habría un fuerte incentivo para que las actividades de alto valor añadido residentes en países con tributación en origen se trasladasen al territorio norteamericano, pues de toda su renta se gravaría solo la parte destinada al consumo en EE. UU. En este sentido, la introducción de un IFTBCD tendría el efecto de convertir al país en un paraíso fiscal⁷¹. Si, además, el modelo de IFTBCD que se adopta es el modelo R (lo que significa que los flujos financieros son irrelevantes a la hora de computar la base), se produce el mismo corolario en las operaciones financieras: los intereses en países con el modelo tradicional seguirían siendo deducibles, mientras que en el IFTBCD no se computarían, incentivando operaciones de planificación fiscal⁷². Finalmente, la deducción de los costes de personal de la base del impuesto, combinada con el incentivo a la inversión descrito en el párrafo anterior, constituye un evidente estímulo a la creación de empleo. En suma, cabe esperar un incremento de las inversiones privadas y un crecimiento del empleo en EE. UU. si resulta aprobado el impuesto.

⁷⁰ Este argumento, que se lee por ejemplo en el *Blueprint (loc. cit., pág. 23)*, no debe sobredimensionarse. El mismo argumento sobre el fomento de la inversión se puede predicar del IVA y, sin embargo, la deducción inmediata de las cuotas no se ha demostrado como un elemento suficiente para compensar otros factores que inhiben la inversión. Se puede aceptar, a lo sumo, un incentivo en el periodo transitorio.

⁷¹ Como literalmente lo califican AUERBACH *et al.*: *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 41.

⁷² Salvo que el país haya adoptado eficazmente disposiciones de concatenación antihíbridos como las de la Acción 4 de BEPS.

3.2. INCREMENTA LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS COMO DESTINO DE INVERSIONES

Tal es la competitividad internacional del IFTBCD que ha sido calificado como lo último en estrategia competitiva⁷³. Esto se debe a dos razones: el tipo de gravamen es reducido (el *Blueprint* de Ryan propone un 20%⁷⁴) y el impuesto es territorial, haciéndolo especialmente apto para la economía globalizada donde todos tratan de atraer inversiones exteriores mediante incentivos fiscales⁷⁵.

Ciertamente, en los años transcurridos desde la reforma de Reagan de 1986, la competitividad internacional se ha acelerado extraordinariamente. Solo en tipos nominales de gravamen, la media en los países de la OCDE ha bajado desde un 47,2 % entonces al 24,8 % de la actualidad⁷⁶. El tipo nominal del 35 % existente en EE. UU. es particularmente alto en comparación con el resto de la OCDE, por lo que los republicanos proponen bajarlo hasta el 20 %.

El otro factor en la ecuación de la competitividad es la definición territorial de la base imponible, siguiendo una tendencia que parece imparable: del modelo de definición por la renta mundial, característico de los años 70, hemos pasado a la base territorial, que en la actualidad tienen 27 de los 35 países de la OCDE⁷⁷, dando un paso más en la denominada «*race to the bottom*». Los EE. UU. son el único país importante que conserva un modelo de base imponible mundial, lo que claramente les estimula a abrazar la definición territorial⁷⁸. Ahora bien, el IFTBCD es mucho más competitivo que un impuesto societario territorial convencional como el que existe en España⁷⁹,

⁷³ *The ultimate move in a tax competitive game*, AUERBACH *et al.*, *op. cit.*, pág. 44.

⁷⁴ Aunque se llegase a aprobar con un 20% de tipo de gravamen, ya no sería competitivo con el Reino Unido, que para paliar los efectos del *brexit* anunció una bajada al 17% (véanse DEVEREUX, M. y AUERBACH, A.: *EU Wrong to Challenge Destination Based Cash Flow Tax...*, *op. cit.*).

⁷⁵ Algunos estímulos tienen fácil visibilidad, como las vacaciones fiscales o los regímenes de *patent box*, mientras otros son más sutiles, como las concesiones realizadas en tratados fiscales o la conversión de los impuestos sobre sociedades de base mundial a base territorial.

⁷⁶ Como recuerda el *Blueprint*, *loc. cit.*, pág. 24.

⁷⁷ Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), Japón y Reino Unido son los últimos países en haber abandonado el modelo de renta mundial en favor de otro territorial. De los 35 países de la OCDE, solo 8 mantienen un sistema de renta mundial: Corea, Chile, EE. UU., Grecia, Irlanda, Israel, México y Polonia. Véanse MATHESON, T.; PERRY, V. y YEUNG C.: *Territorial vs. Worldwide Corporate Taxation: Implications for Developing Countries*. FMI Working Paper 13/205. International Monetary Fund. Octubre 2013, pág. 4.

⁷⁸ Una consecuencia de la definición territorial es que los beneficios obtenidos por las filiales no residentes en EE. UU. dejarían de estar sujetos en el momento de la repatriación en forma de dividendos o plusvalías. Se eliminaría también la necesidad de calcular la deducción por doble imposición internacional, y las ganancias de las filiales podrían repatriarse sin penalización fiscal (véanse POMERLAU, K. y ENTIN, S.: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained*, *op. cit.*, pág. 3).

⁷⁹ Aunque formalmente el impuesto sobre sociedades español se adscribe al modelo de base mundial («Constituirá el hecho imponible la obtención de renta por el contribuyente, cualquiera que fuese su fuente u origen», artículo 4.1 de

porque define la renta sujeta exclusivamente en función del consumo realizado en el propio país. Como hemos visto en el ejemplo del epígrafe 2.1, el IFTBCD sustituye la definición de la base en origen por una que solo lo grava en destino⁸⁰. Se puede decir, en suma, que es un impuesto ultraterritorial porque vincula la base imponible con el lugar de consumo y no con el lugar donde se ha añadido el valor. No es necesario ya encontrar fórmulas para distribuir el beneficio entre las entidades del grupo puesto que todo el beneficio tributa en el país donde se produce el consumo.

3.3. ES NEUTRAL

Al conceder la deducción inmediata de todos los gastos, ya sean corrientes o de capital, el IFTBCD es neutral con respecto a la elección entre inversión presente y futura porque no altera la rentabilidad marginal de la inversión. La deducción inmediata es además *per se* un incentivo a las inversiones, frente al impuesto convencional, que carece de tal facultad.

El IFTBCD tampoco distorsiona las decisiones de ubicación de la inversión. En contra de los tributos de sociedades convencionales, que atraen las rentas económicas de la inversión foránea al territorio donde resida la entidad, el impuesto solo grava consumos en el territorio, con independencia de dónde se hayan fabricado los bienes o dónde se ubiquen los elementos productivos, tangibles o intangibles. En su virtud, desaparece el incentivo fiscal para ubicar sociedades en paraísos fiscales.

3.4. ES INMUNE A LA INFLACIÓN

A diferencia del impuesto clásico, donde la inflación afecta al valor de los activos amortizables, de las existencias, las plusvalías y hasta del principal de las deudas, el IFTBCD es independiente de la inflación. Por añadidura, puesto que no requiere ajustes por la inflación sería más sencillo de aplicar que el impuesto clásico.

3.5. TIENE UNA BASE IMPONIBLE AMPLIA

Otra característica que hace al tributo atractivo es que tiene una base imponible amplia, debido a que elimina deducciones como las amortizaciones o los pagos de intereses, lo que en teoría permitiría mantener un buen nivel de recaudación con tipos de gravamen reducidos, otro elemen-

la ley del impuesto), sin embargo las exenciones en valores representativos de entidades del artículo 21 y la de los establecimientos permanentes del artículo 22 convierten al impuesto español en un gravamen virtualmente territorial.

⁸⁰ Los países que lo introduzcan han de ser conscientes de la pérdida recaudatoria potencial porque están eliminando la posibilidad de exportar parte del impuesto sobre sociedades a otras jurisdicciones [AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 43].

to clave para la competitividad internacional en la captación de inversiones exteriores. Además, como lo que grava es el consumo por los residentes, se trata de una base relativamente inmóvil⁸¹, lo cual permite actuar sobre el tipo de gravamen sin estar sometido a presiones competitivas⁸².

Los países en desarrollo no resultarían tan beneficiados de la amplitud de la base imponible en la medida en que el sector informal absorbe una parte relativamente importante de la actividad y toda esa base imponible de consumo interno se pierde. Para compensar siendo el tipo de gravamen inferior y estando los salarios excluidos de la base del IFTBCD, se eliminan obstáculos para la formalización de la economía y la regularización de trabajadores.

3.6. NO DISCRIMINA ENTRE FINANCIACIÓN POR FONDOS PROPIOS O AJENOS

La eliminación de la deducción de intereses en la base, cuya lógica se encuentra en la deducción inmediata de las inversiones en bienes de capital cualquiera que sea la forma en que se hayan financiado –fondos propios, capital circulante, fondos ajenos– soluciona el problema del incentivo fiscal para el endeudamiento excesivo al ser neutral en la elección de la financiación entre fondos propios y ajenos, pues en ningún caso serán los retornos al capital (intereses o dividendos) deducibles de la base imponible⁸³.

La no deducibilidad de los intereses comporta asimismo la ventaja de eliminar las estructuras de planificación fiscal basadas en el endeudamiento –tipo subcapitalización– y aporta el valor adicional de eliminar el incentivo fiscal para el excesivo apalancamiento, aportando mayor estabilidad financiera a las entidades, pues como hemos aprendido durante la crisis financiera de 2008-2013, el excesivo apalancamiento estuvo en la base de la crisis⁸⁴.

⁸¹ DEVEREUX *et al.*, *op. cit.*, pág. 23.

⁸² AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K. han cuestionado que esto sea cierto al poner de relieve la contradicción existente en el *Blueprint*: si el DBCFT es inmune a la competencia fiscal internacional, ¿por qué se ha querido buscar un tipo de gravamen del 20%? (AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K.: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint*, *op. cit.*, pág. 18).

⁸³ La neutralidad en la opción entre financiación por fondos propios o ajenos solo se logra en un escenario de estabilidad de tipos de gravamen, pues si se espera que estos aumenten, se pospondrán las decisiones de inversión y a la inversa, en un escenario de posibles bajas de tipos de gravamen la inversión se acelera porque se deduce a tipo superior. También se pierde la neutralidad en las inversiones si los directivos tienen incentivos tipo opciones sobre acciones para lograr aumentos de los beneficios a plazo corto. Finalmente, justo es apuntar que también es posible garantizar la neutralidad entre financiación por deuda o capital propio dentro del impuesto convencional si se permite deducir de la base una retribución a los fondos propios, como son los juros brasileños sobre el capital propio, o normas similares de Austria, Bélgica, Croacia e Italia.

⁸⁴ Los niveles de deuda excesivos, especialmente en el sector financiero, se perciben ampliamente como una de las causas que desataron la crisis financiera de 2008. Es la opinión de AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 12.

3.7. RESUELVE EL PROBLEMA DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Un beneficio adicional derivado del tratamiento especial de los ajustes en frontera es que desaparecen los incentivos fiscales para manipular los precios en operaciones intragrupo, lo cual supone ni más ni menos que solventar el problema de los precios de transferencia. Efectivamente, dado que las importaciones se integran en la base imponible pero a continuación se compensan, el valor por el que se realice la importación es irrelevante para el sujeto pasivo, eliminando el incentivo a la manipulación. Algo similar ocurre con la exportación en operaciones vinculadas, ya que el adquirente va a deducir inmediatamente el coste de lo adquirido cualquiera que este sea. Ahora bien, ha de advertirse que este efecto de neutralidad solo se produce cuando tanto el país de la exportación como el de la importación han implantado el IFTBCD. Si el país de destino tiene un impuesto sobre sociedades convencional, el incentivo para seguir manipulando los precios persiste, ya que no existe compensación por el ajuste en frontera, sino que las adquisiciones de bienes y servicios procedentes de otro territorio se deducen por su valor íntegro con tal de que sea *arm's length*. Es decir, el país que implemente un IFTBCD *se vacuna* contra los precios de transferencia, pero puede seguir *infectando* a los que mantengan el impuesto convencional. He aquí otra razón que explicaría también por qué se puede producir una rápida extensión del modelo del impuesto⁸⁵.

3.8. ES MÁS SENCILLO Y NO FOMENTA LA ELUSIÓN

El IFTBCD sería mucho más simple de aplicar que el impuesto actual. Como ha demostrado el Proyecto BEPS, el criterio del gravamen en origen ha generado incentivos para trasladar las bases imponibles a territorios de escasa o nula tributación. Para defenderse de esta tendencia, los impuestos sobre sociedades se han poblado de normas antielusión, lastrándolo con un notable coste de complejidad tanto para Administración como para contribuyentes, y para colmo las normas antielusión se han mostrado relativamente ineficaces. Como el IFTBCD no perseguirá gravar los beneficios sino el consumo, las entidades podrán registrar en sus cuentas todos los beneficios que obtengan a nivel mundial, sin necesidad de llevarlos a territorios de baja tributación. En consecuencia, el IFTBCD elimina problemas como los precios de transferencia o la erosión de la base mediante financiación intragrupo (subcapitalización)⁸⁶, de donde es fácil colegir que

⁸⁵ Si el impuesto se adoptase solo por un conjunto de países, los que no lo adoptasen probablemente verían sus problemas de trasvase de beneficios exacerbados: las entidades que quieran incrementar artificialmente el precio de los *input* importados no tendrían problemas en hacerlo utilizando proveedores situados en territorios que hayan adoptado el IFTBCD, pues las exportaciones están exentas (véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *ibidem*, pág. 5).

⁸⁶ Esto es evidente tanto en el modelo de base R (flujos reales solo), donde las operaciones financieras están simplemente excluidas de la base, como en el que incluye también las operaciones financieras (R+F) pues, en este caso, los intereses pagados a no residentes se incluyen para a continuación excluirlos del cómputo de la base mediante la técnica de los ajustes en frontera (AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 27).

se produciría una considerable simplificación. Esto no significa que el nuevo impuesto no tuviera sus problemas específicos; al contrario, surgirían fricciones acerca de la definición de exportación e importación o nacerían técnicas de elusión mediante el recurso a registrar las ventas en territorios terceros, por ejemplo en transacciones electrónicas, o la generación de bases imponibles negativas⁸⁷. Sin embargo, si aceptamos como premisa que la base de consumidores es relativamente inmóvil⁸⁸, el impuesto sería más sencillo y sobre todo se desharía de un número importante de provisiones antielusión.

Tampoco sería lógico seguir exportando los intangibles a territorios terceros. Actualmente, para excluir de la base imponible los cánones, los intangibles se transfieren a filiales radicadas en territorios preferentes, especialmente mediante los denominados «acuerdos de contribución a costes» para evitar que tributen en los países donde los intangibles se generan, distorsionando con ello los flujos de renta procedentes de la propiedad intelectual. Bajo el esquema del *Blueprint*, las rentas de los intangibles generadas fuera del territorio pueden afluir libremente a los territorios de alta fiscalidad⁸⁹. De hecho, el impuesto que se propone tendría el efecto de atraer los beneficios hacia los EE. UU. y las entidades que posean propiedad intelectual y estén radicadas fuera de su territorio tendrían un incentivo para reubicarse en EE. UU.⁹⁰

También se evitarían las estrategias de planificación basadas en el abuso del concepto de residencia. En el esquema vigente, la residencia en un territorio atrae todas las rentas generadas por la entidad. En el esquema de tributación en destino, en cambio, solo las bases vinculadas al consumo en el territorio van a verse gravadas. En consecuencia, no hay incentivos para trasladar la residencia de las entidades a territorios terceros⁹¹. Sin embargo, será necesario redefinir el concepto de «establecimiento permanente» porque todas las ventas realizadas en un territorio deben estar sujetas al impuesto con independencia de que haya instalaciones fijas o no⁹². Este problema no es distinto del que ha analizado BEPS en las ventas a distancia en la economía digital⁹³ y el

⁸⁷ En caso de que la estructura del impuesto contemplase el derecho a la devolución para entidades netamente exportadoras, se podrían generar operaciones de exportación fraudulentas como las del IVA carrusel.

⁸⁸ Como sostienen AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 15.

⁸⁹ *Ibidem*, pág. 30.

⁹⁰ POMERLAU, K. y ENTIN, S.: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained*, *op. cit.*, pág. 3.

⁹¹ Véase en el epígrafe 5 la discusión sobre el concepto de «inversiones corporativas».

⁹² Con los consecuentes efectos sobre la validez de los tratados de doble imposición existentes. Véanse AUERBACH *et al.*, *op. cit.*, pág. 30 y el epígrafe 4.2.2 donde se discute la validez de los tratados vigentes.

⁹³ Acción 1 de BEPS. El Informe de la Acción 1 estudia las posibles normas y los mecanismos de aplicación necesarios para poder recaudar el IVA en el país de residencia del consumidor en operaciones transfronterizas entre sujetos pasivos y consumidores finales, con el fin de dar un tratamiento neutral a las operaciones interiores y transfronterizas. (OCDE. *Addressing the tax challenges of the digital economy. BEPS. Action 1 Final report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París, 2015, 285 págs. ISBN 978-92-64-24102-2).

hecho de que la discusión sobre la economía digital se haya aplazado por la OCDE hasta 2020 ofrece una vía para solucionar el problema de la compatibilidad con los tratados.

3.9. ESTABILIDAD INTERNACIONAL

Una ventaja adicional que señalan AUERBACH *et al.*⁹⁴ es la de la estabilidad fiscal internacional, porque asumen que este será el tributo que se implantará pronto a nivel mundial: algunos países lo pondrán para adquirir una ventaja competitiva sobre los demás, y estos terminarán adoptándolo como una forma de evitar la desventaja competitiva en que han incurrido por pasividad y de paliar los problemas de erosión de base, que probablemente se exacerbarían⁹⁵.

4. LOS PROBLEMAS DEL IFTBCD

4.1. COSTES DE TRANSICIÓN

Generalmente, la introducción de un impuesto nuevo supone altos costes para Administración y contribuyentes⁹⁶, aunque la similitud del IFTBCD con el IVA facilitaría el proceso. Además, surgirían problemas de transición específicos como el tratamiento del valor residual de los activos existentes en el balance⁹⁷ o el destino de las pérdidas acumuladas en el sistema anterior.

4.2. COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO INTERNACIONAL

El impuesto sobre sociedades en su versión actual ha gozado de una gran estabilidad. A través de cambios e innovaciones graduales ha llegado a ser centenario y, por tanto, cuando se ha conformado el derecho internacional económico se ha tomado como un elemento fijo. El cambio de modelo supone, por tanto, la pérdida de un referente estable, especialmente en el derecho fiscal y del comercio. La pérdida de ese referente se puede analizar de un modo estático o dinámico. En una visión a medio plazo parece claro que el derecho internacional tendría que amoldarse a la nueva realidad, si llega a imponerse. A corto plazo, en cambio, el análisis es más elemental: ¿es compatible el nuevo modelo con los tratados vigentes? y, en caso negativo, ¿qué consecuencias extraer?

⁹⁴ AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 38.

⁹⁵ *Ibidem*, pág. 5.

⁹⁶ La introducción del IVA en España en 1986 es un claro ejemplo.

⁹⁷ Este tema se analiza en EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation...*, *op. cit.*, pág. 30.

4.2.1. Compatibilidad con las normas de la OMC

Una de las principales incertidumbres del IFTBCD es su presunta incompatibilidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El Acuerdo⁹⁸, concebido para promover unas condiciones de competencia justa en el comercio internacional, elige el principio de tributación en destino, por el cual los gobiernos imponen tributos en el lugar de la entrega al consumidor final. En su virtud, se eximen de gravamen las exportaciones y se gravan las importaciones, tal como vemos en el IVA, pero los ajustes fiscales en frontera se reservan para los tributos indirectos.

TRACHTMAN⁹⁹ ha señalado los problemas que podrían emerger, relacionados tanto con la importación como con la exportación. De entrada, para poder aplicar un impuesto a la importación, ha de recaer sobre un producto, lo cual se interpreta el texto del GATT y en la jurisprudencia de la OMC como que el impuesto ha de ser indirecto¹⁰⁰, y el IFTBCD es un tributo directo. Un segundo problema, también en la importación, emerge a causa de la discriminación contra productos importados. Efectivamente, para bienes producidos en el interior del país, como el IFTBCD es deducible en la base, el precio del producto es neto de impuestos. En cambio, el producto importado tiene una parte de impuesto directo incorporada a su valor, quedando por consiguiente en peor condición.

También es problemática la exportación, por las mismas razones. No hay problema en ajustar un impuesto indirecto, pero exonerar el impuesto directo se considera una subvención, prohibida por el artículo I.1(a)(1)(ii) del GATT. En particular, considera el GATT que existe una subvención prohibida cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían¹⁰¹.

En principio, no parece que haya muchas dudas de que un tributo que exonere el impuesto directo en las exportaciones y lo grave en las importaciones distorsiona el comercio internacional al favorecer las exportaciones y encarecer las importaciones, discriminando claramente en favor del producto nacional y dando lugar a una especie de devaluación fiscal¹⁰². Sin embargo, como cual-

⁹⁸ Firmado por vez primera en 1947 y más recientemente en 1974.

⁹⁹ TRACHTMAN, J. P.: *House GOP Tax Plan Aims to Boost Competitiveness, Might Also Violate Trade Law* [en línea], 20 de enero de 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://econofact.org/house-gop-tax-plan-aims-to-boost-competitiveness-might-also-violate-trade-law>>.

¹⁰⁰ Así lo dispone el artículo II:2(a) del GATT, que permite a una parte contratante imponer un impuesto sobre la importación de cualquier producto siempre que sea equivalente a un impuesto interior aplicado a un producto nacional similar (OMC: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf>).

¹⁰¹ A la hora de interpretar las disposiciones del GATT tendrá relevancia un informe de un Grupo de Trabajo, emitido en 1970, que recogía un acuerdo general sobre la admisibilidad de ajustes fiscales en frontera para tributos directos porque solo afectan a los bienes, y no sobre tributos indirectos porque afectan a los que giran sobre personas físicas o jurídicas, <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf#page=3>.

¹⁰² Un mecanismo de devaluación fiscal muy conocido en la eurozona es reducir las cargas fiscales sobre el factor trabajo (las retenciones por el IRPF y las cotizaciones sociales) para, disminuyendo el coste unitario de producción,

quier otra norma, el GATT está sujeto a la interpretación. Para algunos el GATT podría amparar los ajustes fiscales en frontera por tributos directos mediante la imposición de un gravamen equivalente al impuesto directo que grava las operaciones de los residentes¹⁰³. Incluso otros niegan que el GATT llegue siquiera a regular los tributos directos más allá de la prohibición impuesta a los miembros de condicionar un beneficio fiscal al uso de suministros adquirido en el mercado interior¹⁰⁴.

En ocasiones se lee el argumento de que el efecto de la devaluación fiscal es exclusivamente temporal y en el corto plazo¹⁰⁵, lo que sería suficiente para negar el carácter de incentivo prohibido a la medida. Creemos que esta posición es errónea, primero porque la teoría de la neutralización de la ventaja mediante el encarecimiento del tipo de cambio no se verifica automáticamente en la práctica¹⁰⁶, pero sobre todo porque la interpretación de la compatibilidad con el GATT será jurídica y no económica.

Argumentos que podrían presentarse son que el GATT habla de subvenciones, pero en ningún momento de tributos directos. Además, podría sostenerse que el IFTBCD es un híbrido entre tributo directo e indirecto, ya que aúna características de ambos¹⁰⁷, y por tanto no estaría prohibido. También es problemática la extensión al IFTBCD de la norma del GATT, pues está redactada de un modo muy estricto: «cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían». Esta frase parece referirse a actos administrativos para eximir un tributo una vez realizado el hecho imponible, pero no parece abarcar un supuesto como el de un tributo nuevo que por definición legal incorpore los ajustes en frontera, pues en tal caso no hay ninguna *condonación de ingresos públicos que en otro caso se percibirían*.

ganar competitividad en los mercados exteriores. Para mantener un nivel suficiente de financiación pública, frecuentemente esta operación se acompaña de una subida de impuestos indirectos (e.g. el IVA), (Oxford, pág. 20).

¹⁰³ FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS: *Border-Adjusted Taxes and the rules of the World Trade Organisation: The Distinction Between Direct and Indirect Taxes* [en línea], 22 de marzo de 2017 [consulta de 24 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/bat-wto.pdf>>, pág. 3.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ En un escenario de tipos de cambio fijos, a largo plazo, el incremento de la producción nacional significará un aumento del coste salarial, restando competitividad a los productos. Si los tipos de cambio son variables, se demandarían más dólares para pagar las exportaciones americanas, y esa demanda apreciaría la moneda, restando competitividad a los productos (AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 82).

¹⁰⁶ Entre otras razones porque existen en muchos países controles de cambios y otras políticas cambiarias para evitar la libre fluctuación.

¹⁰⁷ Esta calificación está hecha de forma explícita en el papel del Tesoro de enero de 2017 [PATEL y McLELLAND, pág. 5] y el mismo argumento está latente en el artículo de AUERBACH y DEVEREUX en Forbes «*Every VAT in the EU contains exactly the same border adjustments that would be in the IFTBCD. No-one in Europe believes that VAT distorts trade, the IFTBCD should not so either*, [cita, pág. 2]. También es el argumento utilizado por la Tax Foundation: there is a case for treating this tax as indirect, consumption-based. Once a business tax allows full and immediate expensing of capital investment spending, it takes on the nature and tax base of a consumption-based tax [Tax Foundation, pág. 4]. GRAETZ lo denomina «un primo del IVA». GRAETZ M. J.: «The Known Unknowns of the Business Tax Reforms Proposed in the House Republican Blueprint», *op. cit.*, 21 de febrero de 2017, pág. 5.

Sea como fuere, el vicepresidente de la UE a cargo de la política comercial, Jyrki Katainen, anunció en fechas recientes¹⁰⁸ que la UE denunciaría a los EE. UU. ante la OMC si EE. UU. introduce un impuesto sobre sociedades que incluya ajustes fiscales en frontera. Si la UE o cualquier otro país miembro del GATT planteasen una queja, se iniciaría un procedimiento de resolución de conflictos de acuerdo con el procedimiento del anexo II del GATT, y si los árbitros deciden que el IFTBCD es contrario a las reglas del GATT, pedirían a EE. UU. la abolición de la medida bajo apercibimiento de sufrir medidas de retorsión, por ejemplo mediante la imposición de aranceles a los productos estadounidenses en proporción equivalente al subsidio que incorporaría por la desgravación del impuesto directo.

Finalmente, el problema es tanto jurídico como político. En caso de que EE. UU. llegase a aprobar la reforma e instaurar el IFTBCD habría un intenso *lobby* con los Estados miembros más importantes de la OMC para acordar una interpretación adecuada a la norma en cuestión, y no parece que la amenaza de medidas proteccionistas fuera a resultar demasiado eficaz contra la Administración Trump. Además, un cierto número de países en el seno de la OMC estaría considerando la introducción del tributo en su propio sistema¹⁰⁹.

4.2.2. Compatibilidad con los tratados de doble imposición

Los convenios de doble imposición están obviamente redactados para el impuesto sobre sociedades que grava los beneficios en origen. Si se adopta un tributo *en destino*, un buen número de las provisiones existentes (por ejemplo, intereses, dividendos, cánones, plusvalías, otras rentas) dejan de ser relevantes¹¹⁰. Un problema específico sería compatibilizar el gravamen en destino con el concepto actual de establecimiento permanente cuando no haya instalaciones fijas en el país de destino, como ocurre en las ventas a distancia u operaciones de la economía digital. Las entregas realizadas por una entidad residente en EE. UU. que no opere mediante establecimiento permanente en España estarían exentas en ambos países. En cambio, a la inversa, las realizadas por un residente en España con destino a EE. UU. tendrían doble tributación, en nuestro país porque la entidad carece de establecimiento permanente en EE. UU. y allí porque aplicarían el principio de destino.

Esta antinomia requeriría una modificación de los tratados fiscales para reconocer el establecimiento permanente económico o virtual, algo que el Plan BEPS¹¹¹ no consiguió en 2015,

¹⁰⁸ EXPANSIÓN: *La UE prepara medidas contra la reforma comercial de EE. UU.*, <<http://www.expansion.com/economia/2017/02/13/58a21468e5fdea87668b4583.html>>, 13 de febrero de 2017.

¹⁰⁹ Citando una vez más a DEVEREUX y AUERBACH: «*A much better EU response would be to follow the US lead and introduce a IFTBCD on its own*», [cita pág. 2]. Australia y Nueva Zelanda estarían ya en esta categoría según el informe de la UE, *loc. cit.*, págs. 165-171.

¹¹⁰ Véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based...*, *ibidem*, pág. 6.

¹¹¹ OCDE. *Addressing the tax challenges of the digital economy. BEPS. Action 1 Final report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París, 2015, 285 págs. ISBN 978-92-64-24102-2.

pero que podría conseguir en el caso de un cambio de modelo en el impuesto sobre sociedades. De hecho, el Grupo de Trabajo de la Economía Digital continúa analizando la situación y tiene el mandato de volver a informar en 2020. La experiencia del Instrumento Multilateral para Modificar Tratados de la Acción 15 de BEPS también permite albergar cierto optimismo sobre la implementación de los cambios necesarios.

4.2.3. Compatibilidad con el derecho comunitario

También el derecho fiscal comunitario está construido sobre la base del impuesto sobre sociedades vigente. La introducción de un IFTBCD afecta a la Directiva Matriz-Filial¹¹², a la de Intereses y Cánones¹¹³ y a la de Fusiones¹¹⁴, de entrada porque los impuestos a que se aplica están específicamente listados en las mismas, pero además porque los rendimientos del ahorro estarían, en principio y dependiendo de la definición exacta de la base, exentos. De nuevo, Bruselas tendría mecanismos para actualizar las directivas.

4.3. ELUSIÓN

Si bien parece que el IFTBCD solventaría muchos de los problemas de elusión del impuesto sobre sociedades convencional, no se desprende de ello que el impuesto sobre sociedades en destino sea inmune a la elusión. Ningún impuesto lo es, y en otras secciones de este artículo hemos discutido claros puntos de fricción: la definición del ámbito subjetivo si el sector financiero está exento, la nefasta experiencia del IVA en la generación de devoluciones mediante el fraude carrusel, la gran complejidad técnica de definir el lugar de consumo de los servicios¹¹⁵, que tal vez tenga que resolverse finalmente por un criterio vicario, como es el lugar de residencia del prestatario, al modo del IVA, o las estructuras que surgirían para derivar las bases imponibles hacia territorios de menor imposición mediante estructuras de comisionista o similares¹¹⁶. La elusión seguiría siendo un elemento importante y las disposiciones antielusión complicarían el tributo,

¹¹² Directiva 2011/96/CE, de 30 de noviembre de 2011, DOCE 345, de 29 de diciembre.

¹¹³ Directiva 2003/49/CE, de 3 de junio de 2003, DOCE 157, de 26 de junio.

¹¹⁴ Directiva 2009/133/CE, de 19 de octubre de 2009, DOCE 310, de 25 de noviembre.

¹¹⁵ GRAETZ se refiere a entidades que son «esencialmente móviles», como los proveedores de telefonía e internet, las entidades dedicadas al transporte internacional, los servicios de publicidad, etc. GRAETZ M. J.: *The Known Unknowns...*, loc. cit., pág. 41.

¹¹⁶ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K. (*Problems with Destination-Based...*, *ibidem*, pág. 16) se hacen eco de las estructuras de elusión ya anticipadas por David MILLER (MILLER, D.: *How Donald Trump Can Keep His Campaign Promises, Grow the Economy, Cut Tax Rates, Repatriate Offshore Earnings, Reduce Income Inequality, Keep Jobs in the United States, and Reduce the Deficit* [en línea], 4 de abril de 2017 [consulta de 7 de abril]. Tax Forum Paper No. 680. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908207>).

haciéndole perder parte de su virtud de sencillez, aunque probablemente el resultado todavía sería más sencillo que el actual.

4.4. EFECTOS RECAUDATORIOS

Los ajustes fiscales en frontera modifican las bases imponibles y, por tanto, afectan a la recaudación por este impuesto, aunque los autores no se ponen de acuerdo en cuanto a la magnitud o signo de los efectos. Por ejemplo, la deducción inmediata de las inversiones podría rebajar la base imponible agregada, pero la eliminación de la deducción por intereses compensaría parte de esta bajada.

La base en destino parece intuitivamente menor que la base en origen, aunque para compararla habría que tener en cuenta que actualmente las prácticas de elusión limitan la base imponible en origen de forma significativa¹¹⁷. En realidad, esta es una cuestión empírica que dependerá del diseño del impuesto y de su vulnerabilidad a la elusión. El trabajo más completo hasta ahora es el de PATEL y MCLELLAND en nombre del Departamento del Tesoro norteamericano¹¹⁸, que han realizado una microsimulación a partir de datos históricos a nivel de sociedades en el periodo 2004-2013. El ejercicio es estático (no tiene en cuenta los efectos conductistas inducidos por la reforma) y excluye al sector financiero, asumiendo que, de implantarse, el impuesto tendría la base R, como sugieren AUERBACH *et al.* y el propio *Blueprint*¹¹⁹. PATEL y MCLELLAND llegan a conclusiones muy optimistas, sosteniendo que la base imponible definida con ajustes en frontera es superior en un 50% a la base imponible tradicional¹²⁰.

Como sabemos, entre las variables que más influyen a la hora de medir la base imponible en el ejercicio está el tratamiento de las pérdidas. Pues bien, para PATEL y MCLELLAND incluso en el escenario más desfavorable, la base del *cash flow tax* sería significativamente superior a la del impuesto convencional, mucho más si los empresarios responden a la reforma con más inversión o repatriaciones. Analizaron también la propensión de las entidades a estar en pérdidas, concluyendo que es similar, aunque la magnitud de las mismas puede ser superior, y la volatilidad de la base, que consideran menos cíclica que en el impuesto convencional¹²¹.

¹¹⁷ EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation...*, *ibidem*, pág. 37.

¹¹⁸ PATEL, E. y MCLELLAND, J.: *What Would a Cash Flow Tax Look Like...*, *loc. cit.*

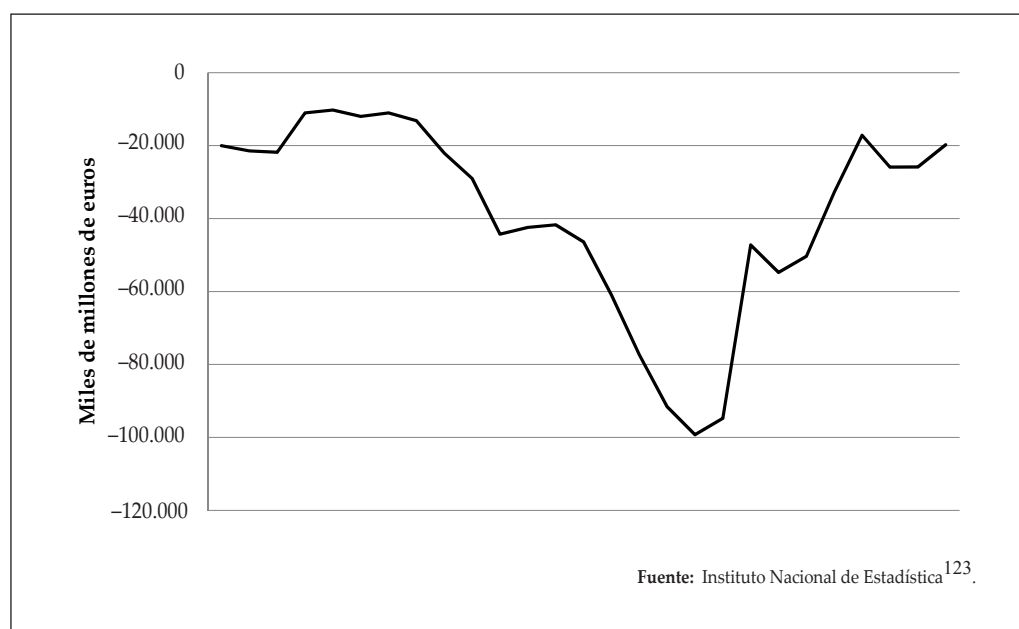
¹¹⁹ *Blueprint*, *loc. cit.*, pág. 26.

¹²⁰ PATEL y MCLELLAND, *loc. cit.*, pág. 14.

¹²¹ Porque el impuesto sobre sociedades convencional al gravar en origen los retornos de plusvalías, rentas monopolistas o rentas de la propiedad intelectual, contiene incentivos para distribuir las bases hacia países de baja tributación, por lo que el efecto del cambio a la base en destino no sería tan grande (*ibidem*, pág. 20).

Otra cuestión es la participación relativa en la base mundial. Si pensamos que el criterio de reparto de los beneficios a nivel mundial es el consumo, el tributo resulta particularmente favorable a los países de alto poder adquisitivo donde la base del consumo es alta, y en cambio perjudica a los países menos desarrollados. Desde este punto de vista, España estaría entre los ganadores. Dentro de los países desarrollados, sería más favorable a los países con balanza comercial deficitaria que a los que tienen superávit comercial¹²². España es una economía que tradicionalmente ha incurrido en déficits comerciales. Los datos para el periodo 1990 a 2016 son elocuentes:

Cuadro 1. Déficit comercial español 1990-2016



4.5. DETERIORA LA EQUIDAD

Como sabemos, el impuesto sobre el consumo en destino certificaría el final del impuesto sobre la renta económica de la entidad, basada en el principio de contabilidad separada y valoración de operaciones intragrupo a precios de mercado. Con ello, el IFTBCD instauraría un modelo de imposición unitaria (única base imponible mundial) con atribución a territorios determinados

¹²² AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 19.

¹²³ <<http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t41/a121/a1998/10/&file=x1002.px>>.

de acuerdo con un criterio único (distribución unifactorial)¹²⁴, y ello con independencia de que los demás países adopten la misma regla o no, pues una vez implantado por uno o más de los grandes actores, se produciría una rápida sucesión de reformas para recuperar la competitividad perdida, brindando un resultado de homogeneidad espontánea en el modelo del impuesto sobre sociedades a nivel mundial.

Esta verdadera revolución genera dudas sobre la equidad del impuesto. A nivel interno, la incidencia del impuesto está primeramente en el consumo, lo que podría hacerlo regresivo teniendo en cuenta que la propensión marginal al consumo es inversamente proporcional a la renta. Además, los dividendos dejan de estar integrados en la base imponible, por lo que podría ser necesario complementar el gravamen con un impuesto sobre las rentas del capital¹²⁵.

A nivel internacional, la equidad entre naciones queda seriamente dañada puesto que, si se extiende la aceptación del IFTBCD, las bases imponibles se atribuirán a los países siguiendo el criterio del poder adquisitivo de sus consumidores, un resultado regresivo para los países en desarrollo y especialmente para aquellos cuya economía se base en la extracción de recursos y en la transformación para la exportación¹²⁶. De entrada, los países especializados en la fabricación no perciben ninguna compensación tributaria por los productos exportados. Esto es contrario a la fiscalidad basada en el principio del beneficio: los países financian una infraestructura física para posibilitar esa actividad económica (por ejemplo, redes de transporte) y también jurídica (garantía del estado de derecho) pero no reciben compensación fiscal alguna¹²⁷. Por consiguiente, en un escenario de adopción generalizada del impuesto, los países en desarrollo tendrían que imponer tributos específicos sobre los rendimientos del capital o ver desaparecer los actuales impuestos en origen en la repatriación de beneficios como dividendos o plusvalías¹²⁸.

5. LAS POSIBILIDADES DE QUE EL IFTBCD PROSPERE

Por el momento, parece que el Plan Ryan no se llevará al Parlamento como proyecto de ley, pero la situación política parece favorable porque los problemas del impuesto vigente son

¹²⁴ La distribución unifactorial de la base a partir de la cifra de ventas ha sido defendida, entre otros, por SALES FACTOR (*Sales factor apportionment is a clear, honest, and fair tax for 21st century American businesses*, <<http://www.salesfactor.org>>).

¹²⁵ Véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow...*, *op. cit.*, pág. 5.

¹²⁶ Según AUERBACH *et al.*, este desequilibrio tiende a equilibrarse en el tiempo y los países que hoy son exportadores netos pueden en unos años ver equilibradas sus balanzas (*ibidem*, pág. 34).

¹²⁷ AUERBACH *et al.* proponen que se apliquen tasas (*fees*) para hacer efectivo el principio del beneficio y más equitativo el impuesto a nivel internacional (*ibidem*, pág. 34). Además, hacen notar que el impuesto sobre sociedades convencional tampoco satisface el principio del beneficio a causa de las técnicas de erosión de bases y traslado de beneficios.

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 36.

muy graves. El *Blueprint* apunta a la debilidad del crecimiento nacional, la escasa competitividad del impuesto, que incentiva la expatriación, la acumulación de beneficios en el exterior y la extrema complejidad.

Como todos los países desarrollados, EE. UU. ha salido de la gran crisis de 2008 con un crecimiento económico muy débil¹²⁹ y un mercado laboral escasamente activo, lo que ha llevado a muchos a plantear si los instrumentos tradicionales de política económica, incluido el impuesto sobre sociedades, siguen siendo útiles para la nueva época.

Además de tener un tipo de gravamen nominal del 35 %, uno de los más altos del mundo¹³⁰, el modelo de gravamen de renta mundial con diferimiento vigente en EE. UU., en virtud del cual todas las rentas de las filiales de entidades norteamericanas están sujetas al pago del impuesto diferencial pero solo en la repatriación de dividendos o ganancias de capital¹³¹, provoca que las ganancias se acumulen fuera del país con los consecuentes costes de falta de liquidez para nuevas inversiones¹³². Esto hace que el vigente impuesto societario norteamericano sea muy escasamente competitivo.

En consecuencia, EE. UU. ha dejado de ser el lugar de ubicación preferido por las multinacionales. Si en 1960, 17 de las 20 mayores empresas del mundo eran americanas, en 2015 este número ha descendido a solo 6¹³³. La fuga de multinacionales se ha agravado por las denominadas «inversiones corporativas», que tienen una lógica muy simple: puesto que tener el pasaporte americano significa que la matriz atrae a EE. UU., por el principio de definición de la renta mundial, a las rentas obtenidas por las filiales, y las somete a un gravamen diferencial, la solución es simplemente renunciar a la residencia norteamericana. Muchas multinacionales de hecho han cambiado la sede de la matriz desde EE. UU. a territorios terceros mediante fusiones impropias donde una filial no residente adquiriría los títulos de la matriz residente (de ahí el nombre de *inversión*) con el resultado de que, a partir de ese momento, tan solo la entidad residente en EE. UU. (ahora una filial del grupo) estaría sujeta a la tributación mundial, liberando de esta carga a todas las demás empresas del grupo.

¹²⁹ En torno al 2 % por año, hasta el punto de que a esta pauta de bajo crecimiento se le ha denominado «la nueva norma». Véase MOORE, S.: «Obanomics: RIP», en *The Washington Times*, 19 de junio de 2016, <<http://www.washingtontimes.com/news/2016/jun/19/americas-sluggish-economic-growth-the-new-normal/>>. El *Blueprint* recoge en un cuadro el crecimiento en EE. UU. entre 1950 y 2022 para poner el énfasis sobre este problema (*Blueprint*, loc. cit., pág. 13).

¹³⁰ De 173 países en el mundo con impuesto sobre sociedades tan solo Chad y Arabia Saudí tienen tipos superiores (*Blueprint*, loc. cit., pág. 9). Si además se computan los tributos debidos por el socio en la distribución de dividendos, el gravamen supera el 50 %.

¹³¹ En la medida en que el impuesto americano sea superior al del país de la fuente, es decir, se integran en la base imponible con deducción del impuesto sobre sociedades pagado en origen.

¹³² Se estima que el importe de las ganancias retenidas fuera del país está en torno a los 2 billones de dólares (*Blueprint*, loc. cit., pág. 10).

¹³³ *Ibidem*, pág. 10.

El fenómeno de las inversiones corporativas no es nuevo, pero se ha acelerado en los últimos años. Si en el periodo comprendido entre 2003 y 2011 se realizó menos de una operación por año, entre 2012 y 2015 se completaron 27, casi siete cada año¹³⁴. Las inversiones corporativas, además del efecto financiero, han tenido una importante repercusión política, pues resulta difícil de digerir en EE. UU. que una sociedad que tiene su «ciudadanía» esté dispuesta a renunciar a ella por motivos fiscales. Quizá el ejemplo más claro es el caso Pfizer, que se fusionó con Allergan Plc. para convertirse en residente de Irlanda, evento que tuvo una importante repercusión política en la última campaña presidencial¹³⁵. Por último, el sistema norteamericano sufre de una alta complejidad, causada principalmente por las diversas disposiciones para prevenir la elusión de la base imponible. Solo el Código Tributario contiene 2.600 páginas, mientras que el volumen de documentación oficial, incluyendo reglamentos, formularios, publicaciones e instrucciones llega a 70.000 páginas¹³⁶.

En suma, desde hacía tiempo se buscaba en Washington un modelo de política que favoreciera el crecimiento¹³⁷, y el *Blueprint* parece mostrar el camino. Partiendo del principio general de que un impuesto que grava el consumo es más favorable al crecimiento que uno que grava la renta, puesto que el impuesto sobre la renta incluye los retornos de la inversión en la base imponible en tanto que los impuestos sobre el consumo los excluyen, el *Blueprint* confía en que la deducción inmediata de la base de las inversiones en capital por su valor completo fomentará la inversión y el crecimiento.

Aunque el triunfo del candidato republicano Donald Trump en las elecciones de noviembre de 2016 puso el foco sobre esta propuesta, por ahora cualquier cálculo sobre la posibilidad de que el proyecto se transforme en ley es puramente especulativo. En contra están las importantes incertidumbres que genera este tributo en derecho internacional público, sobre todo por la presunta incompatibilidad con las normas de la OMC (véase el epígrafe 4.1), así como las incertidumbres de derecho interno, como el posible recurso inconstitucional que GRAETZ da por seguro¹³⁸. A pesar de que por ahora la falta de compatibilidad con el derecho internacional parece haber frenado los planes de los republicanos, no parece que este vaya a ser un obstáculo duradero para la Admi-

¹³⁴ *Ibidem*, pág. 10.

¹³⁵ Véase «Donald Trump: *Don't Blame Pfizer for Corporate Inversion Problem*», en Bloomberg, 2 de noviembre de 2015, <<https://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-11-02/donald-trump-don-t-blame-pfizer-for-corporate-inversion-problem>>.

¹³⁶ *Blueprint*, *op. cit.*, pág. 7.

¹³⁷ Como recuerda el *Blueprint* (*ibidem*, pág. 7), una serie de propuestas más o menos radicales han sido precursoras del IFTBCD. Es el caso del *Fair Tax*, defendido por el diputado Rob Woodall de Georgia, que propuso suprimir los impuestos directos y dejar solo un impuesto sobre las ventas, el *Flat Tax*, defendido por Mike Burgess, diputado por Texas, o el *American Business Competitiveness (ABC) Tax*, sugerido por Devin Nunes, diputado por California. No menos interesante es la propuesta de Bob Goodlatte, de Virginia, que propone el borrón y cuenta nueva, la *Tax Code Termination Act*, para derogar en 2019 el código vigente y sustituirlo por uno nuevo, más simple. Alguna de estas propuestas parecen extravagantes, pero hay que tener en cuenta que en EE. UU. la iniciativa legislativa no requiere un *quorum* mínimo, de modo que no es inusual encontrar propuestas legislativas extravagantes.

¹³⁸ GRAETZ, M. J., *op. cit.*, pág. 26.

nistración actual: es conocido el unilateralismo del presidente Trump y su desdén por las organizaciones internacionales, especialmente la OMC¹³⁹. Un factor que sí podría detener el progreso de proyecto por el momento es el fracaso a la hora de derogar el plan de sanidad de Obama. Esto es relevante porque el *Blueprint*, a la hora de valorar la oportunidad de llevar a cabo la reforma, ante su alto costo presupuestario, establece un vínculo con la abolición de las normas de asistencia sanitaria amplia aprobadas por Obama¹⁴⁰. El revés sufrido por la Casa Blanca a principios de 2017 a la hora de abolir el Obamacare parece posponer, por tanto, la reforma de forma temporal.

6. CONCLUSIONES

Si el IFTBCD fomenta el crecimiento económico, la inversión y la creación de empleo, parece una propuesta atractiva no solo para EE. UU., sino también por otros países desarrollados e incluso los emergentes que tengan una base amplia de consumidores, aunque los efectos macroeconómicos están por demostrar empíricamente. La eliminación del problema de los precios de transferencia y del sesgo hacia la financiación por fondos ajenos son razones igualmente atractivas.

No resulta tan sugestivo para países principalmente fabriles, pues en teoría pierden base imponible, y desde luego no lo es en absoluto para países cuya economía se basa en la industria extractiva, pues su base de consumo es extremadamente débil. Como es habitual en tributación, la equidad es inversamente proporcional a la eficiencia económica, y el impuesto sobre sociedades en destino se revela regresivo en el ámbito nacional e internacional. Es regresivo si la incidencia es fundamentalmente sobre los consumidores y, en el ámbito internacional, lo es porque la base imponible está donde estén los consumidores de alto poder adquisitivo, es decir, no en los países en desarrollo. Puede equilibrarse la justicia contributiva a nivel interno asegurando el gravamen de las rentas en sede del accionista último, mientras a nivel internacional se imponen factores correctores en el impuesto sobre sociedades de los países manufactureros y tributos específicos para la explotación de los recursos naturales¹⁴¹, a costa, evidentemente de su competitividad.

Dejando al margen la nada fácil cuestión de la equidad, el principal atractivo del IFTBCD es presentar una alternativa plausible para resolver el problema más difícil de la fiscalidad internacional: el reparto de las bases imponibles entre territorios de acuerdo con un sistema sencillo, resistente a la elusión fiscal y ampliamente aceptado.

¹³⁹ PALETTA, D. y SWANSON, A.: *Trump suggests ignoring World Trade Organisation in major policy shift*. The Washington Post [en línea], 1 de marzo de 2017 [consulta de 22 de marzo]. Disponible en web: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/03/01/trump-may-ignore-wto-in-major-shift-of-u-s-trade-policy/?utm_term=.3ce3ae100657>.

¹⁴⁰ *Blueprint*, op. cit., pág. 16.

¹⁴¹ Los países con economías basadas en industrias extractivas apenas tienen base imponible que gravar en su territorio. Por consiguiente, existen importantes argumentos para retener elementos de fiscalidad societaria en origen para este tipo de economías (AUERBACH *et al.*, loc. cit., pág. 36). Lo mismo puede decirse para los países especializados en la fabricación, como China, aunque evidentemente perjudicaría a la competitividad.

Si 2017 es el año en que el tributo, hoy mero concepto, será derecho positivo, es algo que está por ver. La prudencia aconseja madurar las ideas y aquilatar los conceptos. Con todas sus buenas intenciones, el *Blueprint* parece un poco superficial¹⁴². El nuevo impuesto se propuso por vez primera en 2010¹⁴³ y aunque el número de estudios realizados desde entonces es considerable, falta más investigación para solventar los problemas de la definición de la base y conseguir un diseño óptimo. De otro modo, cabe que el IFTBCD termine aquejado de los mismos problemas de elusión que aquel a que aspira a sustituir.

Finalmente, el mayor escollo parece su presunta incompatibilidad con el GATT. La UE ya ha advertido que no permanecerá indiferente si EE. UU. introduce ajustes fiscales en frontera para impuestos directos¹⁴⁴, y la perspectiva de una guerra comercial podría desalentar a los legisladores americanos.

Sea como fuere, el IFTBCD parece el impuesto sobre sociedades del futuro.

Bibliografía

AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K. [2016]: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint* [en línea], University of Michigan Law and Economics Research Paper No. 16-029. Ann Arbor, Michigan [consulta de 3 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2884903>.

AUERBACH, A. [2010]: *A Modern Corporate Tax* [en línea], The Center for American Progress, The Hamilton Project, diciembre [consulta de 24 de febrero de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/12/pdf/auerbachpaper.pdf>>.

AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.; KEEN, M. y VELLA, J. [2017]: *Destination-Based Cash Flow Taxation* [en línea], Oxford University Centre for Business Taxation. Enero [consulta de 12 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908158>.

AUERBACH, A.; DEVEREUX, M. y SIMPSON, H. [2010]: «Taxing Corporate Income», en STUART *et al.* (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, págs. 837-893.

BOND, S. R. y DEVEREUX, M. [2002]: «Cash flow taxes in an open economy», *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series*, Discussion Paper 3401.

¹⁴² En solo 35 páginas incluye el contexto histórico, un análisis macroeconómico, la enunciación de los problemas del *Corporate Tax* y los fundamentos del *Destination-Based Cash Flow Tax*. A este se refiere de una forma muy esquemática, dedicándole apenas seis páginas (*loc. cit.*, págs. 24-29).

¹⁴³ Por AUERBACH, A.; DEVEREUX, M. y SIMPSON, H.: «Taxing Corporate Income», en STUART *et al.* (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, 2010, págs. 837-893, como indica CUI, *op. cit.*, pág. 2.

¹⁴⁴ EXPANSIÓN: *La UE prepara medidas contra la reforma comercial de EE. UU.*, *op. cit.*

CUI, W. [2016]: *Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal* [en línea], University of British Columbia. 19 de diciembre de 2016 [consulta de 20 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2887218&download=yes>.

DEVEREUX, M. [2012]: «Issues in the Design of Taxes on Corporate Profit», *National Tax Journal* 65(3), págs. 709-730.

DEVEREUX, M. y AUERBACH, A. [2017]: *EU Wrong to Challenge Destination Based Cash Flow Tax* [en línea], Forbes, 29 de marzo de 2017 [consulta de 29 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.forbes.com/sites/janetnovack/2017/03/29/eu-wrong-to-challenge-destination-based-cash-flow-tax/#443c4b8832f4>>.

DEVEREUX, M. y BIRCH SORENSEN, P. [2006]: «The Corporate Income Tax: international Trends and options for fundamental reform», *European Commission Economic Papers* 264.

EUROPEAN UNION [2015]: *Experiences with Cash-Flow Taxation and prospects*, [en línea], Final Report. Working Paper No. 55, mayo [consulta de 10 de febrero de 2017]. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_55.pdf>.

EXPANSIÓN [2017]: *La UE prepara medidas contra la reforma comercial de EEUU* [en línea], 13 de febrero de 2017 [consulta de 10 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://www.expansion.com/economia/2017/02/13/58a21468e5fdea87668b4583.html>>.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS [2017]: *Border-Adjusted Taxes and the rules of the World Trade Organisation: The Distinction Between Direct and Indirect Taxes* [en línea], 22 de marzo de 2017 [consulta de 24 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://fas.org/sfp/crs/misc/bat-wto.pdf>>.

GRAETZ, M. J.: *The Known Unknowns of the Business Tax Reforms Proposed in the House Republican Blueprint* [en línea], New York: Columbia Law School, 21 de febrero de 2017 [consulta de 21 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2910569>.

MATHUR, A. [2017]: *The Destination-Based Cash Flow Tax Is A Fitting Response to the OECD's BEPS Project* [en línea], Forbes, 3 de marzo de 2017 [consulta de 18 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.forbes.com/sites/aparnamathur/2017/03/10/the-destination-based-cash-flow-tax-is-a-fitting-response-to-the-oecd-s-beps-project/#4f097f7a378f>>.

MEADE COMMITTEE [1978]: *The Structure and Reform of Direct Taxation, report of a committee chaired by Professor J. E. Meade*, London: George Allen & Unwin.

MILLER, D. [2017]: *How Donald Trump Can Keep His Campaign Promises, Grow the Economy, Cut Tax Rates, Repatriate Offshore Earnings, Reduce Income Inequality, Keep Jobs in the United States, and Reduce the Deficit* [en línea] 4 de abril de 2017 [consulta de 7 de abril]. Tax Forum Paper 680. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908207>.

PALETTA, D. y SWANSON, A. [2017]: *Trump suggests ignoring World Trade Organisation in major policy shift*. The Washington Post [en línea], 1 de marzo de 2017 [consulta de 22 de marzo]. Disponible en web: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/03/01/trump-may-ignore-wto-in-major-shift-of-u-s-trade-policy/?utm_term=.3ce3ae100657>.

PARTIDO REPUBLICANO [2016]: *A better way. A visión for a Confident America* [en línea], 24 de junio de 2016 [consulta de 9 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://abetterway.speaker.gov/?page=tax-reform>>.

PATEL, E. y MCLELLAND, J. [2017]: *What Would a Cash Flow Tax Look Like for U.S. Companies? Lessons From a Historical Panel* [en línea], Departamento del Tesoro, Oficina de Análisis Fiscal, Working Paper 116, Enero de 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-116.pdf>>.

POMERLAU, K. y ENTIN, S. [2016]: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained* [en línea], The Tax Foundation. 30 de junio de 2016 [consulta de 6 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://taxfoundation.org/house-gop-s-destination-based-cash-flow-tax-explained/>>.

THE PLATFORM FOR COLLABORATION ON TAX [2017]: *Discussion Draft: A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses* [en línea], 24 de enero de 2017 [consulta de 4 de febrero]. Disponible en la web: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-a-toolkit-for-addressing-difficulties-in-accessing-comparables-data-for-transfer-pricing-analyses.pdf>>.

THORNTON, A. y JARSULIC, M. [2017]: *The House Republicans' Corporate Tax Cut* [en línea], Center For American Progress. 14 de marzo de 2017 [consulta de 1 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2017/03/14/427967/house-republicans-corporate-tax-cut/>>.

TRACHTMAN, J. P. [2017]: *House GOP Tax Plan Aims to Boost Competitiveness, Might Also Violate Trade Law* [en línea], 20 de enero de 2017 [consulta 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://econofact.org/house-gop-tax-plan-aims-to-boost-competitiveness-might-also-violate-trade-law>>.

TRUMP, D. [2015]: *Tax Reform That Will Make America Great Again* [en línea], diciembre de 2015 [consulta de 28 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://assets.donaldjtrump.com/trump-tax-reform.pdf>>.

WEISBACH, D. A. [2017]: *A Guide to the GOP Tax Plan-The Way to a Better Way* [en línea], University of Chicago Law School, 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2893224>.

tarios de otros países que es posible vaticinar que en un plazo breve el impuesto sobre sociedades tal como lo conocemos ahora será historia: unos lo copiarán para compensar la pérdida de competitividad de sus propios sistemas, otros adoptarán medidas defensivas reforzadas para paliar los problemas de la erosión de bases y traslado de beneficios, que para los países no adoptantes del nuevo tributo se exacerbarían porque los EE. UU. operarían *de facto* como un paraíso fiscal¹⁰. En tal caso, el IFTBCD parece ser el futuro del impuesto sobre sociedades.

Este artículo se estructura en los siguientes epígrafes: tras la introducción, en el epígrafe 2 examinamos la naturaleza y principales rasgos del impuesto, incluso la tributación del sector financiero y la compensación de pérdidas. A continuación examinamos las ventajas del tributo (epígrafe 3) y sus inconvenientes (epígrafe 4), con atención especial a la presunta incompatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a su incidencia sobre la equidad internacional. Especulamos en el epígrafe quinto con las posibilidades de que llegue a convertirse en derecho positivo, y terminamos en el sexto con las conclusiones.

2. ¿QUÉ ES EL IFTBCD?

El 24 de junio de 2016 Paul Ryan, portavoz del Partido Republicano norteamericano en la cámara baja, presentaba su plan para la reforma fiscal: «A Better Way, our vision for a Confident America, Tax»¹¹. El *Blueprint* proponía un tributo directo de nuevo cuño que gravaría los beneficios generados en el lugar donde se produzca el consumo, y con una definición de la base a partir de los flujos de tesorería en sustitución de la actual renta económica.

El tributo, que no se ha aplicado todavía en ningún país del mundo, tiene ahora una posibilidad real de transformarse en derecho positivo¹². En consecuencia, se han publicado numerosos análisis sobre la propuesta del congresista Paul Ryan. Unos la avalan, como AUERBACH, DEVEREUX, KEEN y VELLA¹³, David WEISBACH¹⁴ o la Tax Foundation¹⁵, e incluso el Departamento del Tesoro se ha apresurado a secundarlo, publicando en enero de 2017 un estudio que sostiene que

¹⁰ Esta es la posición de AUERBACH, A. *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *ibidem*, pág. 41.

¹¹ PARTIDO REPUBLICANO: *A better way...*, *ibidem*, en lo sucesivo lo citaremos por el nombre usual en la bibliografía en inglés: «*Blueprint*».

¹² Véase más adelante el epígrafe 5.

¹³ AUERBACH, A. *et al.*: *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *op. cit.*

¹⁴ WEISBACH, D. A.: *A Guide to the GOP Tax Plan-The Way to a Better Way*, *op. cit.*

¹⁵ POMERLAU, K. y ENTIN, S.: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained* [en línea], The Tax Foundation, 30 de junio de 2016 [consulta de 6 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://taxfoundation.org/house-gop-s-destination-based-cash-flow-tax-explained/>>.

la base imponible bajo el nuevo modelo sería superior en un 50% a la del impuesto sobre sociedades convencional y también menos sometida a vaivenes cíclicos, es decir, menos volátil¹⁶.

Pero no todo ha sido optimismo: como cabía esperar, junto a los anteriores se han alzado voces críticas. Para empezar, AVI-YONAH y CLAUSING ponen el énfasis en los problemas de derecho internacional público que la propuesta generaría¹⁷, denunciando también que su pretendida robustez ante las técnicas de elusión fiscal no es tal¹⁸. Wei CUI añade la dificultad de obtener información sobre el lugar de residencia del consumidor¹⁹. Michael GRAETZ discute efectos económicos que otros economistas dan por sentados, especialmente los resultados de la devaluación fiscal que el tributo comporta y su incidencia en el tipo de cambio del dólar²⁰. Finalmente, *think tanks* como el demócrata Center for American Progress denuestan el proyecto por ser, en su opinión, regresivo²¹.

Pero comencemos por su definición y elementos constitutivos: el IFTBCD es un tributo directo que grava la renta generada por las entregas de bienes y prestaciones de servicios que se producen en el ámbito de aplicación del impuesto. Para quienes se acercan al tributo por vez primera cuesta un poco conceptualizarlo, incluso entre hacendistas, porque es un impuesto sobre sociedades construido con principios propios del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Ciertamente, dos son los elementos definitorios de este tributo: 1) su base imponible se determina a partir de los beneficios obtenidos en las entregas y prestaciones en el territorio de aplicación del impuesto (a lo

¹⁶ PATEL, E. y MCLELLAND, J.: *What Would a Cash Flow Tax Look Like for U.S. Companies? Lessons From a Historical Panel* [en línea], Departamento del Tesoro, Oficina de Análisis Fiscal, Working Paper 116, enero de 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-116.pdf>>.

¹⁷ El sistema de acuerdos internacionales en las áreas de liberalización del comercio internacional y de la prevención de la doble imposición se ajustan al modelo del impuesto sobre sociedades tradicional, basado en el gravamen de la renta. Lógicamente, el cambio del modelo del impuesto sobre sociedades produce fricciones importantes que analizaremos en el epígrafe 4.2.

¹⁸ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K.: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint* [en línea], University of Michigan Law and Economics Research Paper No. 16-029, Ann Arbor, Michigan 2016 [consulta de 3 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2884903>.

¹⁹ Véase CUI, W.: *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 1.

²⁰ GRAETZ, M. J.: *The Known Unknowns of the Business Tax Reforms Proposed in the House Republican Blueprint* [en línea], New York: Columbia Law School, 21 de febrero de 2017 [consulta de 21 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2910569>.

²¹ THORNTON, A. y JARSULIC, M.: *The House Republicans' Corporate Tax Cut* [en línea], Center For American Progress, 14 de marzo de 2017 [consulta de 1 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2017/03/14/427967/house-republicans-corporate-tax-cut/>>. No obstante, DEVEREUX y AUERBACH sostienen que el proyecto cuenta con amplio apoyo también en el Partido Demócrata. (DEVEREUX, M. y AUERBACH, A.: *EU Wrong to Challenge Destination Based Cash Flow Tax* [en línea], Forbes, 29 de marzo de 2017 [consulta de 29 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.forbes.com/sites/janetnovack/2017/03/29/eu-wrong-to-challenge-destination-based-cash-flow-tax/#443c4b8832f4>>, pág. 2).

que corresponde el sintagma «basado en el criterio de destino»), y 2) admite la deducción inmediata de las inversiones de capital (de donde le viene el apelativo de «sobre flujos de tesorería»).

2.1. SOBRE EL GRAVAMEN EN DESTINO

El gravamen *en destino* significa que el tributo se devenga allí donde se consumen los productos, lo cual remite a la técnica de ajustes en frontera: puesto que solo grava los consumos en el territorio de aplicación del impuesto, la importación está sujeta y la exportación está exenta. Nótese que en esto se opone radicalmente al modelo de impuesto vigente, que grava el valor añadido en cada uno de los procesos de producción, es decir, *en origen*. Esta diferencia se verá clara con un ejemplo:

Supongamos un grupo multinacional compuesto por tres entidades, ubicadas en tres países distintos. La entidad A, ubicada en el país A, extrae petróleo crudo. La entidad B, residente en B, lo refina, y la entidad C, del país C, distribuye los productos a los consumidores finales. Supongamos también que es posible determinar de modo cierto y no controvertido²² los valores de las transacciones intragrupo (de A a B y de B a C), y que no existen otros elementos que dificulten la asignación cierta de la base imponible entre las entidades del grupo²³. En este caso, la cadena de creación de valor y la correspondiente atribución de bases sería la de la **tabla 1**:

Tabla 1. Correlación de valores y bases en un tributo en origen

País	Valor añadido en origen ¹	Base imponible
A	65 %	65 %
B	15 %	15 %
C	20 %	20 %

(1) Es un caso hipotético, pero los porcentajes de contribución al valor final en las fases de extracción, refinado y distribución pueden no estar muy lejos de la realidad (véase VOLTAIOL: *What determines retail prices for gasoline and diesel?* [en línea], 2015 [consulta de 8 de abril de 2017]. Disponible en web: <<http://www.voltaoil.com/what-makes-up-retail-price-for-gasoline/>>)

Este ejemplo representa un caso típico de cadena mundial de creación de valor en el seno de un grupo multinacional. Todas las sociedades integrantes del grupo aportan valor al producto

²² Por ejemplo, mediante un acuerdo anticipado de precios de carácter multilateral.

²³ Supongamos que todos los proveedores son terceras partes, que no hay préstamos intragrupo ni cesión de intangibles ni otras operaciones que trasvasen las bases imponibles.

final en cada escalón de la cadena, y por ello en el esquema convencional deben ser retribuidas como si fueran partes independientes actuando en condiciones de mercado libre. En consecuencia, A, B y C están llamadas a tributar en el territorio donde residen por su parte del valor incorporado. Este principio tradicional resultó reforzado en el Proyecto BEPS a través del pilar llamado de la substancia²⁴, y la OCDE incluso ha desarrollado una metodología estadística para calcular, en agregado, el valor añadido en cada territorio, concretamente *Trade in Value Added*, TIVA²⁵.

En nuestro ejemplo, el 65 % del valor generado por el grupo a nivel mundial tributaría en el país A, el 15 % en el país B y el 20 % en el país C. Es importante destacar que solo existen clientes externos (ajenos al grupo) en el país C y, sin embargo, el 80 % del beneficio está tributando fuera de C. Es, por tanto, un modelo de gravamen societario por el valor añadido *en origen*. En cambio, si aplicamos un IFTBCD en el hipotético escenario de que los tres países hayan adoptado el modelo²⁶, el esquema de tributación sería el de la **tabla 2**.

Tabla 2. Asimetría entre creación de valor y bases en un tributo en destino

País	Valor añadido en origen	Base imponible
A	65 %	-
B	15 %	-
C	20 %	100 %

Aquí se ve clara la diferencia: puesto que el tributo vincula la base imponible con el lugar de consumo y no con el lugar donde se ha añadido el valor, el gravamen ocurre *en destino*, y no es necesario ya arbitrar fórmulas para distribuir el beneficio entre las entidades del grupo puesto que tributa allí donde se produce el consumo.

2.2. SOBRE LOS FLUJOS DE TESORERÍA

La toma en consideración de los flujos de tesorería para determinar la base imponible, en detrimento de la renta, supone que se admite la deducción inmediata de las inversiones de capi-

²⁴ OCDE. *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* [en línea]. París, OECD Publishing, 2014 [consulta de 9 de marzo de 2017], 49 págs. ISBN 978-92-64-20780-6. Disponible en web: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>>.

²⁵ <<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>>.

²⁶ Más adelante discutiremos la situación que ocurre si solo uno(s) país(es) ha(n) adoptado el impuesto.

tal, con el objetivo fundamental de fomentar la inversión empresarial y la creación de empleo, garantizar la neutralidad entre las inversiones presentes y futuras, y simplificar el impuesto, ya que no será necesario calcular amortizaciones a efectos fiscales²⁷.

2.3. PESE A TODO, UN TRIBUTO DIRECTO

Ahora bien, sentada la analogía con el IVA en la definición de la base imponible, ha de quedar claro que conceptualmente el tributo no grava el consumo sino la renta que afluye a las sociedades como consecuencia de tales entregas o prestaciones, lo que le hace mantener su carácter de tributo directo. Es importante retener esta característica, porque si es así resulta incompatible, en principio, con las reglas de la OMC, lo que constituye el principal obstáculo en el derecho internacional a la nueva figura impositiva.

2.4. LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO

La deducción inmediata de las inversiones de capital y los ajustes en frontera son, en efecto, elementos característicos del IVA. De hecho, podría decirse que el IFTBCD utiliza la misma definición de la base imponible que el IVA, salvo que en aquel se deducen también los salarios, cosa que no hace el IVA. En consecuencia, conceptualmente existen dos posibilidades distintas para implantar un IFTBCD²⁸: la primera sería construir un tributo autónomo mientras la segunda sería utilizar la misma base que el IVA y restar adicionalmente los salarios satisfechos. Más aún, si no fuera porque el IVA incorpora tipos de gravamen diferenciados por productos²⁹, una forma de implantar el IFTBCD sería simplemente elevar el tipo de gravamen del IVA³⁰.

Sin embargo, parece que la alternativa más realista en una hipotética implantación sería definir la base imponible de modo autónomo. La **tabla 3** lo plantea en esquema:

²⁷ Este efecto puede ser desdeñable para las grandes empresas pero no lo es para las pymes. Para ellas significa una importante reducción de la presión fiscal indirecta.

²⁸ Véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 16.

²⁹ Por razones de política tributaria el IVA discrimina entre tipos de productos para rectificar su intrínseca regresividad. El argumento es que los contribuyentes y hogares menos favorecidos no pueden ahorrar, por lo que toda su renta se destina al consumo. Esto hace que los más desfavorecidos sufran una carga proporcionalmente superior que los más pudientes, para los cuales una parte de la renta elude el IVA ya que se destina al ahorro y no al consumo. Una forma de rectificar esta discriminación es aplicar tipos de gravamen diferenciados en función de los productos de consumo, de suerte que los artículos de primera necesidad estén menos gravados mientras se aplican tipos incrementados o impuestos específicos para artículos de lujo. La discriminación por productos tiene lógica política en un tributo al consumo, porque recae sobre los consumidores, pero no en un impuesto sobre los beneficios que, en principio, recae sobre las empresas.

³⁰ AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *op. cit.*, pág. 2.

Tabla 3. Base imponible del IFTBCD

1	Total de ventas y prestaciones de servicios
2	– (menos) exportaciones y prestaciones a no residentes
3	+ (más) importaciones de bienes y de servicios
4	– (menos) valor total de bienes y servicios adquiridos
5	– (menos) gastos de personal
6	= (igual a) base imponible

Como se aprecia, el tributo es estrictamente territorial. Concretamente, solo las ventas realizadas en el territorio de aplicación del impuesto integrarán el cómputo de la base imponible (línea 1). Las exportaciones, por consiguiente, estarán exentas (línea 2), en tanto que todas las importaciones entrarán a formar parte de la base imponible (línea 3). Ahora bien, cuando lo importado sea un bien o servicio que constituya un insumo de una entidad sujeta, el resultado es neutral porque la operación resulta inmediatamente deducible de la base imponible (línea 4), algo que recuerda también el mecanismo de funcionamiento del IVA. La siguiente operación es sustraer el valor de los sueldos y salarios (línea 5), para llegar así a la base imponible (línea 6). Sobre ella se aplica el tipo de gravamen y obtenemos la cuota.

El mecanismo de los ajustes fiscales en frontera que aplica el IFTBCD funciona, por consiguiente, del mismo modo que en el IVA, de suerte que el bien o servicio que se exporte saldrá neto de tributos, pero incorpora una diferencia fundamental: el producto exportado saldrá neto del impuesto indirecto, como ocurre en la actualidad, pero también de la parte del tributo directo que hoy por hoy va, en mayor o menor medida, incorporado al precio del producto³¹. Al contrario, los bienes importados en el país procedentes de territorios con impuestos convencionales traerán incorporada una parte del impuesto sobre sociedades *en origen*, y sobre esa base se aplicará el gravamen en destino, haciéndolos comparativamente más caros. De este modo, el IFTBCD se revela sumamente competitivo.

Finalmente, al fijarse exclusivamente en las ventas y prestaciones de servicios, el IFTBCD deja fuera los rendimientos del patrimonio, tales como los cánones y los dividendos, que en principio estarían exentos³². Por su parte, al ser un tributo limitado al consumo en el territorio, quedan

³¹ Esto equivale a una devaluación fiscal, puesto que las exportaciones de los países con este tributo serán mucho más competitivas, razón que parecería suficiente para aplicar las normas de la OMC que prohíben los ajustes fiscales en frontera de los tributos directos, acordadas precisamente para evitar este tipo de competencia. Véase más adelante el epígrafe 4.2.1.

³² Aunque eventualmente esto dependerá de la definición legal en cada territorio.

fuera de la base también las rentas generadas en el extranjero, tanto si es por actividades económicas como si son rentas pasivas³³. El IFTBCD es realmente revolucionario.

Dos cuestiones fundamentales surgen a la hora de definir la base imponible: el tratamiento de las pérdidas y el de las operaciones financieras. Por su relevancia las examinaremos con detalle.

2.5. EL TRATAMIENTO DE LAS PÉRDIDAS

La consideración de las pérdidas admite, en teoría, tres posibilidades. Si las ordenamos de menos favorable a más favorable para el contribuyente, serían:

1. Simplemente ignorarlas: el impuesto es cero y la magnitud de la pérdida es indiferente. Esta opción es probablemente injusta, rompe la neutralidad y es difícil de aceptar por los contribuyentes.
2. Arrastrarlas hacia adelante, compensándolas con beneficios futuros. Esta opción soluciona los problemas de la primera, pero no está exenta de complicaciones: un buen número de empresas, como las exportadoras o las del sector financiero, no tienen ni siquiera esperanza de generar beneficios. Esto llevaría a operaciones de fusión con otros negocios, que serían ineficientes desde un punto de vista económico³⁴. Probablemente también emergerían esquemas de ingeniería fiscal para trasladar esas pérdidas a entidades con beneficios.
3. Generar el derecho a la devolución, al modo del IVA. Esta opción tiene a su favor la neutralidad del impuesto³⁵, pero supone un alto coste en rendimiento recaudatorio del tributo e invita a los contribuyentes a generar pérdidas para obtener devoluciones en esquemas como el *missing trader* del IVA. Por añadidura, en el caso del IVA las devoluciones a los exportadores vienen exigidas por el principio de neutralidad, pero en un impuesto directo este principio no es tan evidente. Desde luego, en el modelo actual del impuesto sobre sociedades las pérdidas se compensan con beneficios futuros, pero no se devuelven³⁶.

La opción que finalmente prevalezca es muy importante, especialmente considerando que, dado que las exportaciones están exentas y los gastos de personal se deducen, sería más fácil in-

³³ Aunque como norma antielusión el *Blueprint* sugiere conservar el subcapítulo F del Código Tributario, es decir, las normas sobre transparencia fiscal internacional. Véase *Blueprint, loc. cit.*, pág. 29.

³⁴ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K.: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes...*, *loc. cit.*, pág. 18.

³⁵ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K., *ibidem*, pág. 17.

³⁶ En ocasiones, sin embargo, se admite una compensación «hacia atrás» con devolución de tributos ingresados. Cuando se admite la compensación hacia atrás, suele limitarse a un ejercicio.

currir en pérdidas que en el sistema corriente³⁷. El *Blueprint* se ha cuidado mucho de prometer la devolución de impuestos con base en las pérdidas, proponiendo en su lugar la compensación hacia el futuro sin límite temporal³⁸. Esta hipótesis es también la que maneja el Tesoro en su microsimulación sobre los efectos recaudatorios³⁹.

2.6. EL TRATAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO

Uno de los elementos más discutidos en la configuración del IFTBCD es la conveniencia de incluir o no al sector financiero entre los sujetos pasivos del impuesto. Desde el Informe Meade para la Reforma Fiscal en el Reino Unido⁴⁰ se habla de tres modalidades teóricas para diseñar un impuesto sobre flujos de tesorería: la base real (modelo R), la base real y financiera (modelo R+F) y la base sobre la distribución de dividendos sobre acciones (modelo S)⁴¹.

En la base R las transacciones financieras son simplemente ignoradas, como hace el IVA comunitario: las únicas transacciones computables son las de bienes y servicios no financieros. Por el contrario, en la base R+F todas las transacciones, incluso pagos y cobros por intereses, se computan, lo que causa complejidad sin ventajas claras en términos de recaudación.

Estas dos son las alternativas reales que se barajan en EE. UU. Una modalidad económicamente equivalente, al menos en un ámbito exclusivamente nacional, es el gravamen sobre flujos de efectivo relacionados con los fondos propios, es decir, la base S en la terminología de Meade, que grava las distribuciones de beneficios menos las nuevas acciones emitidas⁴². Cuando un gravamen sobre la distribución de dividendos como el descrito se combina con la deducción inmediata de las inversiones, estaríamos ante un IFTBCD⁴³. Sin embargo, en una economía abierta

³⁷ GRAETZ, M. J.: *The Known Unknowns...*, *op. cit.*, pág. 36.

³⁸ Las pérdidas operativas serían compensadas en ejercicios futuros sin límite temporal, con el límite del 90 de la base de cada ejercicio, y la única deducción que retendría el IFTBCD es la de investigación y desarrollo. Por último, para facilitar la repatriación de los fondos acumulados durante el modelo del impuesto sobre sociedades anterior, pondría un gravamen único del 8,75% para dinero líquido o activos equivalentes y del 3,5% para otro tipo de activos. *Blueprint*, pág. 26.

³⁹ PATEL, E. y McLELLAND, J.: *What Would a Cash Flow Tax Look Like...?*, *loc. cit.*, pág. 8.

⁴⁰ MEADE COMMITTEE: *The Structure and Reform of Direct Taxation, report of a committee chaired by Professor J. E. Meade*, London: George Allen & Unwin, 1978.

⁴¹ Por *stocks*.

⁴² De acuerdo con el Informe Meade, como notan AUERBACH *et al*, *Destination-Based...*, *op. cit.*, pág. 46.

⁴³ De acuerdo con el informe de la UE sobre *cash flow taxation*, el impuesto sobre sociedades existente en Estonia es un *cash flow tax* de base S porque grava los beneficios distribuidos, dejando exentos los beneficios reinvertidos en la sociedad. El impuesto estonio es el más competitivo de la OCDE, de acuerdo con la *Tax Foundation Competitiveness Index*. No obstante, Estonia no reconoce explícitamente su tributo como un *cash flow tax*. Véase EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation and prospects* [en línea], Final Report. Working Paper No. 55, mayo

el gravamen termina incidiendo en el lugar donde residen los accionistas, en lugar de donde se produce el consumo, razón por la cual ningún autor salvo CUI⁴⁴ aboga por esta forma de implementar el impuesto sobre flujos de efectivo. AUERBACH *et al.* definitivamente limitan las posibilidades a dos definiciones de la base, la real (R) o la real y financiera (R+F)⁴⁵.

Centrados, pues en la dicotomía R o R+F, vemos que en la base R se incluyen las ventas interiores, prestaciones de servicios y enajenación de activos, y se restan las compras de existencias y activos fijos, otros costes vinculados a las ventas internas y los sueldos y salarios. Si el impuesto es de tipo R+F, por el contrario, en la base se computan por un lado los ingresos financieros, lo que incluye los intereses recibidos pero también el incremento de préstamos recibidos y el descenso de tesorería. Por el otro lado, se restan los intereses pagados, la amortización de préstamos por el sujeto pasivo y los nuevos préstamos. Para mayor claridad, he aquí la tabla que, sobre la base de Meade, elaboran AUERBACH *et al.*⁴⁶.

Tabla 4. La base imponible del impuesto en la modalidad R+F

Entradas	Salidas
Base real (R)	
R1 Ventas de bienes	R*1 Aprovisionamiento
R2 Prestaciones de servicios	R*2 Sueldos y salarios
R3 Enajenación de activos	R*3 Compras de activos fijos
R	R*
Base real más financiera (R+F)	
F1 Minoraciones en posiciones deudoras	F*1 Incrementos en posiciones deudoras
F2 Disminuciones de posiciones acreedoras	F*2 Aumentos en posiciones acreedoras
F3 Minoraciones de tesorería	F*3 Incrementos de tesorería
	.../...

de 2015 [consulta de 10 de febrero de 2017]. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_55.pdf>, pág. 9).

⁴⁴ CUI, W.: «Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal», *op. cit.*, 2015.

⁴⁵ Véase *Destination-Based Cash Flow...*, *loc. cit.*, pág. 46.

⁴⁶ AUERBACH *et al.*, *Destination-Based...*, *op. cit.*, pág. 45.

Entradas	Salidas
Base real más financiera R+F	
.../...	
<i>F</i> 4 Intereses recibidos	<i>F</i> *4 Intereses pagados
<i>F</i> 5 Minoraciones en tenencia de valores extranjeros	<i>F</i> *5 Aumentos en tenencia de valores extranjeros
<i>F</i>	<i>F</i> *

Entre estas dos posibilidades predomina la opinión de utilizar la base R y dejar fuera la financiera (F) o, como mucho, utilizar la base R+F para las transacciones con entidades exentas y consumidores finales⁴⁷, dejando exentas las transacciones de las entidades financieras con sujetos pasivos. Muchas son las razones. De entrada, cuando las transacciones de las entidades financieras se producen con sujetos pasivos del impuesto, el efecto es neutro porque las operaciones sujetas para unos son deducibles para otros. De hecho, puesto que las transacciones de activo se compensan con las de pasivo, los bancos no tendrían ninguna base imponible de que restar los otros costes operativos, incluyendo los salarios, lo que, como hemos visto, resultaría sistemáticamente en bases imponibles negativas para las entidades financieras.

Además, en un escenario de base R+F, las entidades no financieras podrían diferir, incluso indefinidamente, el gravamen mediante el simple expediente de no distribuir beneficios a los accionistas, rompiendo la neutralidad⁴⁸. La susceptibilidad de la base R+F a la distribución de beneficios provee por tanto un importante argumento para preferir la base R⁴⁹.

Otro argumento está en el tratamiento de las comisiones. Si las comisiones son servicios —y no operaciones financieras— deberían incluirse en la base R: serían deducibles para los sujetos pasivos y estarían sujetas en la entidad financiera. En un escenario normal esto no presenta problemas, pero si, como es previsible, la entidad financiera tiene sistemáticamente bases negativas, entonces tiene un incentivo para calificar sus ingresos como comisiones y no como servicios financieros, introduciendo una distorsión fiscal en el mercado de servicios financieros. Dado que la calificación entre interés y comisión es muy maleable, parece preferible no dejar al albedrío de las entidades financieras escoger qué parte va a la base⁵⁰.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 5.

⁴⁸ Este comportamiento puede exacerbarse cuando los directivos tengan esquemas de incentivos tipo opciones sobre acciones. En esos casos, su incentivo es retener los beneficios en la empresa, agravando los problemas de agencia.

⁴⁹ AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 51.

⁵⁰ En el otro extremo del espectro se produce algo similar: si solo se grava la base R, las entidades no financieras tienen incentivos para calificar sus ingresos como intereses, que estarían exentos. Sería el caso típico en las ventas a plazos.

Finalmente, utilizar la base R+F rompe la neutralidad entre intereses y dividendos. En la base R ambos están exentos, pero en la R+F los intereses se computan en la base, mientras los dividendos no lo hacen. Es decir, se precisarían normas para controlar la planificación fiscal mediante híbridos.

Cierto es que la inclusión de las entidades financieras daría al impuesto un aire más general, pero los problemas que comporta no parecen compensar estas ventajas, por lo que la exención del sector financiero es la propuesta que goza de mayor predicamento⁵¹, excepto por las transacciones para consumidores finales y entidades no sujetas. Esta solución además es consecuente con el tratamiento actual en el IVA comunitario, y simplifica las cosas para las entidades no financieras también, eludiendo la complejidad de calcular la base R+F. A la vez, se garantiza que se someten a gravamen las rentas generadas por las entidades financieras en el territorio por los servicios a consumidores finales, aunque resta la dificultad de distinguir a qué entidades se aplica la exención, pues obviamente hay un incentivo a pasar a estar legalmente exentos. Considerando que el sector financiero está regulado, este riesgo parece relativamente moderado, aunque abre un área de preocupación sobre posibles estructuras de elusión. También plantea problemas específicos para entidades, como las de *leasing*, que simultáneamente prestan servicios financieros y no financieros.

Por último, si consideramos un escenario internacional donde solo unos países hayan implementado el IFTBCD, hay razones también para dejar exento el sector. En primer lugar, los servicios en el interior del país estarían sujetos y exentos los del exterior, pero si en cualquier servicio es difícil discernir el lugar de realización, en el sector financiero mucho más. Además, se genera un fuerte incentivo para la planificación fiscal si una empresa se endeuda en EE. UU. (operación no gravada allí por ser «exportación») y ese interés es deducible en el país de residencia por seguir un modelo de impuesto sobre sociedades tradicional.

2.7. EXPERIENCIAS PREVIAS EN EL IMPUESTO SOBRE FLUJOS DE TESORERÍA

El IFTBCD como tal no se ha aplicado todavía en ningún país del mundo. No obstante, definir la base del impuesto sobre sociedades con base en el consumo es una idea relativamente antigua⁵²: el Tesoro norteamericano la consideró como una alternativa real por primera vez en 1977⁵³ y, en el plan propuesto por el Panel Asesor Presidencial para la Reforma del Impuesto

⁵¹ AUERBACH *et al.*, *ibidem*, pág. 54, y PATEL y McLELLAND, *loc. cit.*, pág. 7.

⁵² AUERBACH *et al.*, lo retrotraen hasta BROWN en 1948, seguido por Nicolas KALDOR en 1955 (véase *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 11).

⁵³ Departamento del Tesoro. *Blueprints for Basic Tax Reform* [en línea], publicado en 1977 [consulta de 22 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://www.google.fr/?gfe_rd=cr&ei=Xd_8WPbMHO_UXorqu-gH&gws_rd=ssl#q=Blueprints+for+Basic+Tax+Reform+1977&spf=383>.

Federal⁵⁴ en 2005, el que denominaban «Growth and Investment Tax Plan» era esencialmente idéntico al proyectado por Paul Ryan en 2016. También lo era el «Modern Corporate Tax» que promocionaba AUERBACH en 2010⁵⁵. La base teórica sobre la viabilidad del impuesto sobre flujos de caja en una economía abierta fue avanzada por BOND y DEVEREUX en 2002⁵⁶ y DEVEREUX y BIRCH SORENSEN en 2006⁵⁷. También en 2012, DEVEREUX disertó sobre los problemas inherentes a la definición de la base a partir del beneficio⁵⁸.

La Comisión Europea encargó en 2015 un estudio a Ernst & Young para conocer y valorar todos los antecedentes existentes en derecho positivo⁵⁹, que reveló la existencia de impuestos sobre flujos de tesorería en varias modalidades. Por ejemplo, dada la simplicidad que supone evitar las amortizaciones, el impuesto sobre flujos se utiliza en regímenes de pymes en Brasil⁶⁰ y en Hungría, donde hay un IVA tipo producción que tiene rasgos esenciales del impuesto sobre flujos de tesorería⁶¹.

En otros casos, se encuentran elementos del IFTBCD ensartados en impuestos sobre sociedades convencionales. Así, por ejemplo, la deducción inmediata de inversiones (libertad de amortización) es una medida coyuntural para fomentar la inversión, que tiene carácter permanente en regímenes de la industria extractiva como los que se aplican en Australia, Canadá, Polonia, Noruega o Reino Unido⁶². Otro rasgo del *cash flow tax* que podemos identificar en la definición actual de la base imponible en varios países es la no discriminación entre fondos propios y ajenos. Ciertamente, esta medida se justifica en que, puesto que las amortizaciones suponen un diferimiento de las deducciones fiscales, equilibrar la carga de este diferimiento exigiría deducir de la base el coste de oportunidad de los capitales propios. Pues bien, a partir de este concepto surgió la idea de otorgar una deducción por los fondos propios (*allowance for corporate equity*), hoy incorporada a los sistemas de gravamen societario en países como Austria, Bélgica, Brasil, Croacia e Italia⁶³.

⁵⁴ PRESIDENT'S ADVISORY PANEL ON FEDERAL TAX REFORM: «Simple, fair and pro-growth: Proposals to Fix America's Tax System», Washington D. C., 2005.

⁵⁵ AUERBACH, A.: *A Modern Corporate Tax* [en línea], The Center for American Progress, The Hamilton Project, diciembre de 2010 [consulta de 24 de febrero de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/12/pdf/auerbachpaper.pdf>>.

⁵⁶ BOND, S. R. y DEVEREUX, M.: «Cash flow taxes in an open economy», *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series*, Discussion Paper 3401, 2002.

⁵⁷ DEVEREUX, M. y BIRCH SORENSEN, P.: «The Corporate Income Tax: international Trends and options for fundamental reform», *European Commission Economic Papers* 264, 2006.

⁵⁸ DEVEREUX, M.: «Issues in the Design of Taxes on Corporate Profit», *National Tax Journal* 65(3), 709-730, 2012.

⁵⁹ EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation and prospects*, op. cit.

⁶⁰ Impuesto sobre lucro presunto e impuesto simple nacional. *Ibidem*, págs. 70-90.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 100.

⁶² Así, los ACE CBIT en Australia, el British Columbia Mineral Tax de Canadá, el Special Hydrocarbon Tax en Polonia, el Petroleum Tax en Noruega o el impuesto especial del petróleo en el Reino Unido (*ibidem*, págs. 106-164).

⁶³ Véanse AUERBACH et al., *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, loc. cit., pág. 13.

Entre las experiencias más cercanas a un verdadero IFTBCD está el mexicano IETU⁶⁴, un impuesto vigente hasta 2014 y abolido porque comportaba una alta carga administrativa. La única diferencia sustancial con la propuesta de Paul Ryan es que el IETU mexicano se aplicó como complemento, no como sustituto, del impuesto sobre sociedades tradicional, por lo que no solo no introdujo ninguna simplicidad sino todo lo contrario, fue una carga adicional para empresa y administración. Un *cash flow tax* tipo S (sobre la base de distribuciones a los accionistas) existió en Macedonia hasta 2014 y aún existe en Estonia⁶⁵, pero la definición de la base en la opción S es tan distinta a la opción R del *Blueprint*, que parecen tributos distintos. De hecho, es significativo que ni Macedonia ni Estonia los consideren impuestos sobre el flujo de tesorería⁶⁶.

En la actualidad, tres países están considerando implementarlo, en todo o en parte. Además de en EE. UU., hay debates en Australia y en Nueva Zelanda⁶⁷. Finalmente, otros países han decidido no implementarlo después de haber considerado la idea. Se trata concretamente de Dinamarca, Bolivia, Colombia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Suecia y Suiza⁶⁸. En España no ha existido hasta ahora un debate de política tributaria sobre esta modalidad de gravamen⁶⁹.

3. VENTAJAS DEL IFTBCD

La principal razón de que se haya desatado tanto interés por este tributo son las bondades económicas que se le atribuyen. En la **tabla 5** se enuncian las principales, aunque también apuntamos algunos inconvenientes:

Tabla 5. Ventajas del IFTBCD

<p>Fomenta el crecimiento económico, la inversión y la creación de empleo.</p> <p>Incrementa la competitividad del país.</p> <p>Es neutral.</p>	<p>.../...</p>
---	----------------

⁶⁴ EUROPEAN UNION: *Experiences...*, *loc. cit.*, pág. 8.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 9.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 9.

⁶⁷ *Ibidem*, págs. 165-171.

⁶⁸ *Ibidem*, págs. 173-179.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 179.

.../...

Es inmune a la inflación.

Tiene una base imponible amplia.

Elimina el sesgo fiscal hacia la financiación por fondos ajenos.

Resuelve el problema de los precios de transferencia.

La determinación de la base es simple y elimina las amortizaciones.

Tendrá más estabilidad a largo plazo.

3.1. FOMENTA EL CRECIMIENTO

La deducción inmediata de las inversiones de capital, amén de simplificar el impuesto por evitar las amortizaciones fiscales, fomenta la inversión empresarial en el territorio de aplicación del impuesto, lo que constituye un claro apoyo para atajar el problema del *outsourcing* o exportación de las actividades productivas a países en desarrollo⁷⁰.

No solo es que las empresas residentes dejarían de expatriarse, es que en un escenario donde no todos los países hayan adoptado la tributación en destino habría un fuerte incentivo para que las actividades de alto valor añadido residentes en países con tributación en origen se trasladasen al territorio norteamericano, pues de toda su renta se gravaría solo la parte destinada al consumo en EE. UU. En este sentido, la introducción de un IFTBCD tendría el efecto de convertir al país en un paraíso fiscal⁷¹. Si, además, el modelo de IFTBCD que se adopta es el modelo R (lo que significa que los flujos financieros son irrelevantes a la hora de computar la base), se produce el mismo corolario en las operaciones financieras: los intereses en países con el modelo tradicional seguirían siendo deducibles, mientras que en el IFTBCD no se computarían, incentivando operaciones de planificación fiscal⁷². Finalmente, la deducción de los costes de personal de la base del impuesto, combinada con el incentivo a la inversión descrito en el párrafo anterior, constituye un evidente estímulo a la creación de empleo. En suma, cabe esperar un incremento de las inversiones privadas y un crecimiento del empleo en EE. UU. si resulta aprobado el impuesto.

⁷⁰ Este argumento, que se lee por ejemplo en el *Blueprint (loc. cit., pág. 23)*, no debe sobredimensionarse. El mismo argumento sobre el fomento de la inversión se puede predicar del IVA y, sin embargo, la deducción inmediata de las cuotas no se ha demostrado como un elemento suficiente para compensar otros factores que inhiben la inversión. Se puede aceptar, a lo sumo, un incentivo en el periodo transitorio.

⁷¹ Como literalmente lo califican AUERBACH *et al.*: *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág 41.

⁷² Salvo que el país haya adoptado eficazmente disposiciones de concatenación antihíbridos como las de la Acción 4 de BEPS.

3.2. INCREMENTA LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS COMO DESTINO DE INVERSIONES

Tal es la competitividad internacional del IFTBCD que ha sido calificado como lo último en estrategia competitiva⁷³. Esto se debe a dos razones: el tipo de gravamen es reducido (el *Blueprint* de Ryan propone un 20%⁷⁴) y el impuesto es territorial, haciéndolo especialmente apto para la economía globalizada donde todos tratan de atraer inversiones exteriores mediante incentivos fiscales⁷⁵.

Ciertamente, en los años transcurridos desde la reforma de Reagan de 1986, la competitividad internacional se ha acelerado extraordinariamente. Solo en tipos nominales de gravamen, la media en los países de la OCDE ha bajado desde un 47,2 % entonces al 24,8 % de la actualidad⁷⁶. El tipo nominal del 35 % existente en EE. UU. es particularmente alto en comparación con el resto de la OCDE, por lo que los republicanos proponen bajarlo hasta el 20 %.

El otro factor en la ecuación de la competitividad es la definición territorial de la base imponible, siguiendo una tendencia que parece imparable: del modelo de definición por la renta mundial, característico de los años 70, hemos pasado a la base territorial, que en la actualidad tienen 27 de los 35 países de la OCDE⁷⁷, dando un paso más en la denominada «*race to the bottom*». Los EE. UU. son el único país importante que conserva un modelo de base imponible mundial, lo que claramente les estimula a abrazar la definición territorial⁷⁸. Ahora bien, el IFTBCD es mucho más competitivo que un impuesto societario territorial convencional como el que existe en España⁷⁹,

⁷³ *The ultimate move in a tax competitive game*, AUERBACH *et al.*, *op. cit.*, pág. 44.

⁷⁴ Aunque se llegase a aprobar con un 20% de tipo de gravamen, ya no sería competitivo con el Reino Unido, que para paliar los efectos del *brexit* anunció una bajada al 17% (véanse DEVEREUX, M. y AUERBACH, A.: *EU Wrong to Challenge Destination Based Cash Flow Tax...*, *op. cit.*).

⁷⁵ Algunos estímulos tienen fácil visibilidad, como las vacaciones fiscales o los regímenes de *patent box*, mientras otros son más sutiles, como las concesiones realizadas en tratados fiscales o la conversión de los impuestos sobre sociedades de base mundial a base territorial.

⁷⁶ Como recuerda el *Blueprint*, *loc. cit.*, pág. 24.

⁷⁷ Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), Japón y Reino Unido son los últimos países en haber abandonado el modelo de renta mundial en favor de otro territorial. De los 35 países de la OCDE, solo 8 mantienen un sistema de renta mundial: Corea, Chile, EE. UU., Grecia, Irlanda, Israel, México y Polonia. Véanse MATHESON, T.; PERRY, V. y YEUNG C.: *Territorial vs. Worldwide Corporate Taxation: Implications for Developing Countries*. FMI Working Paper 13/205. International Monetary Fund. Octubre 2013, pág. 4.

⁷⁸ Una consecuencia de la definición territorial es que los beneficios obtenidos por las filiales no residentes en EE. UU. dejarían de estar sujetos en el momento de la repatriación en forma de dividendos o plusvalías. Se eliminaría también la necesidad de calcular la deducción por doble imposición internacional, y las ganancias de las filiales podrían repatriarse sin penalización fiscal (véanse POMERLAU, K. y ENTIN, S.: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained*, *op. cit.*, pág. 3).

⁷⁹ Aunque formalmente el impuesto sobre sociedades español se adscribe al modelo de base mundial («Constituirá el hecho imponible la obtención de renta por el contribuyente, cualquiera que fuese su fuente u origen», artículo 4.1 de

porque define la renta sujeta exclusivamente en función del consumo realizado en el propio país. Como hemos visto en el ejemplo del epígrafe 2.1, el IFTBCD sustituye la definición de la base en origen por una que solo lo grava en destino⁸⁰. Se puede decir, en suma, que es un impuesto ultraterritorial porque vincula la base imponible con el lugar de consumo y no con el lugar donde se ha añadido el valor. No es necesario ya encontrar fórmulas para distribuir el beneficio entre las entidades del grupo puesto que todo el beneficio tributa en el país donde se produce el consumo.

3.3. ES NEUTRAL

Al conceder la deducción inmediata de todos los gastos, ya sean corrientes o de capital, el IFTBCD es neutral con respecto a la elección entre inversión presente y futura porque no altera la rentabilidad marginal de la inversión. La deducción inmediata es además *per se* un incentivo a las inversiones, frente al impuesto convencional, que carece de tal facultad.

El IFTBCD tampoco distorsiona las decisiones de ubicación de la inversión. En contra de los tributos de sociedades convencionales, que atraen las rentas económicas de la inversión foránea al territorio donde resida la entidad, el impuesto solo grava consumos en el territorio, con independencia de dónde se hayan fabricado los bienes o dónde se ubiquen los elementos productivos, tangibles o intangibles. En su virtud, desaparece el incentivo fiscal para ubicar sociedades en paraísos fiscales.

3.4. ES INMUNE A LA INFLACIÓN

A diferencia del impuesto clásico, donde la inflación afecta al valor de los activos amortizables, de las existencias, las plusvalías y hasta del principal de las deudas, el IFTBCD es independiente de la inflación. Por añadidura, puesto que no requiere ajustes por la inflación sería más sencillo de aplicar que el impuesto clásico.

3.5. TIENE UNA BASE IMPONIBLE AMPLIA

Otra característica que hace al tributo atractivo es que tiene una base imponible amplia, debido a que elimina deducciones como las amortizaciones o los pagos de intereses, lo que en teoría permitiría mantener un buen nivel de recaudación con tipos de gravamen reducidos, otro elemen-

la ley del impuesto), sin embargo las exenciones en valores representativos de entidades del artículo 21 y la de los establecimientos permanentes del artículo 22 convierten al impuesto español en un gravamen virtualmente territorial.

⁸⁰ Los países que lo introduzcan han de ser conscientes de la pérdida recaudatoria potencial porque están eliminando la posibilidad de exportar parte del impuesto sobre sociedades a otras jurisdicciones [AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 43].

to clave para la competitividad internacional en la captación de inversiones exteriores. Además, como lo que grava es el consumo por los residentes, se trata de una base relativamente inmóvil⁸¹, lo cual permite actuar sobre el tipo de gravamen sin estar sometido a presiones competitivas⁸².

Los países en desarrollo no resultarían tan beneficiados de la amplitud de la base imponible en la medida en que el sector informal absorbe una parte relativamente importante de la actividad y toda esa base imponible de consumo interno se pierde. Para compensar siendo el tipo de gravamen inferior y estando los salarios excluidos de la base del IFTBCD, se eliminan obstáculos para la formalización de la economía y la regularización de trabajadores.

3.6. NO DISCRIMINA ENTRE FINANCIACIÓN POR FONDOS PROPIOS O AJENOS

La eliminación de la deducción de intereses en la base, cuya lógica se encuentra en la deducción inmediata de las inversiones en bienes de capital cualquiera que sea la forma en que se hayan financiado –fondos propios, capital circulante, fondos ajenos– soluciona el problema del incentivo fiscal para el endeudamiento excesivo al ser neutral en la elección de la financiación entre fondos propios y ajenos, pues en ningún caso serán los retornos al capital (intereses o dividendos) deducibles de la base imponible⁸³.

La no deducibilidad de los intereses comporta asimismo la ventaja de eliminar las estructuras de planificación fiscal basadas en el endeudamiento –tipo subcapitalización– y aporta el valor adicional de eliminar el incentivo fiscal para el excesivo apalancamiento, aportando mayor estabilidad financiera a las entidades, pues como hemos aprendido durante la crisis financiera de 2008-2013, el excesivo apalancamiento estuvo en la base de la crisis⁸⁴.

⁸¹ DEVEREUX *et al.*, *op. cit.*, pág. 23.

⁸² AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K. han cuestionado que esto sea cierto al poner de relieve la contradicción existente en el *Blueprint*: si el DBCFT es inmune a la competencia fiscal internacional, ¿por qué se ha querido buscar un tipo de gravamen del 20%? (AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K.: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint*, *op. cit.*, pág. 18).

⁸³ La neutralidad en la opción entre financiación por fondos propios o ajenos solo se logra en un escenario de estabilidad de tipos de gravamen, pues si se espera que estos aumenten, se pospondrán las decisiones de inversión y a la inversa, en un escenario de posibles bajas de tipos de gravamen la inversión se acelera porque se deduce a tipo superior. También se pierde la neutralidad en las inversiones si los directivos tienen incentivos tipo opciones sobre acciones para lograr aumentos de los beneficios a plazo corto. Finalmente, justo es apuntar que también es posible garantizar la neutralidad entre financiación por deuda o capital propio dentro del impuesto convencional si se permite deducir de la base una retribución a los fondos propios, como son los juros brasileños sobre el capital propio, o normas similares de Austria, Bélgica, Croacia e Italia.

⁸⁴ Los niveles de deuda excesivos, especialmente en el sector financiero, se perciben ampliamente como una de las causas que desataron la crisis financiera de 2008. Es la opinión de AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *loc. cit.*, pág. 12.

3.7. RESUELVE EL PROBLEMA DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Un beneficio adicional derivado del tratamiento especial de los ajustes en frontera es que desaparecen los incentivos fiscales para manipular los precios en operaciones intragrupo, lo cual supone ni más ni menos que solventar el problema de los precios de transferencia. Efectivamente, dado que las importaciones se integran en la base imponible pero a continuación se compensan, el valor por el que se realice la importación es irrelevante para el sujeto pasivo, eliminando el incentivo a la manipulación. Algo similar ocurre con la exportación en operaciones vinculadas, ya que el adquirente va a deducir inmediatamente el coste de lo adquirido cualquiera que este sea. Ahora bien, ha de advertirse que este efecto de neutralidad solo se produce cuando tanto el país de la exportación como el de la importación han implantado el IFTBCD. Si el país de destino tiene un impuesto sobre sociedades convencional, el incentivo para seguir manipulando los precios persiste, ya que no existe compensación por el ajuste en frontera, sino que las adquisiciones de bienes y servicios procedentes de otro territorio se deducen por su valor íntegro con tal de que sea *arm's length*. Es decir, el país que implemente un IFTBCD *se vacuna* contra los precios de transferencia, pero puede seguir *infectando* a los que mantengan el impuesto convencional. He aquí otra razón que explicaría también por qué se puede producir una rápida extensión del modelo del impuesto⁸⁵.

3.8. ES MÁS SENCILLO Y NO FOMENTA LA ELUSIÓN

El IFTBCD sería mucho más simple de aplicar que el impuesto actual. Como ha demostrado el Proyecto BEPS, el criterio del gravamen en origen ha generado incentivos para trasladar las bases imponibles a territorios de escasa o nula tributación. Para defenderse de esta tendencia, los impuestos sobre sociedades se han poblado de normas antielusión, lastrándolo con un notable coste de complejidad tanto para Administración como para contribuyentes, y para colmo las normas antielusión se han mostrado relativamente ineficaces. Como el IFTBCD no perseguirá gravar los beneficios sino el consumo, las entidades podrán registrar en sus cuentas todos los beneficios que obtengan a nivel mundial, sin necesidad de llevarlos a territorios de baja tributación. En consecuencia, el IFTBCD elimina problemas como los precios de transferencia o la erosión de la base mediante financiación intragrupo (subcapitalización)⁸⁶, de donde es fácil colegir que

⁸⁵ Si el impuesto se adoptase solo por un conjunto de países, los que no lo adoptasen probablemente verían sus problemas de trasvase de beneficios exacerbados: las entidades que quieran incrementar artificialmente el precio de los *input* importados no tendrían problemas en hacerlo utilizando proveedores situados en territorios que hayan adoptado el IFTBCD, pues las exportaciones están exentas (véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow Taxation...*, *ibidem*, pág. 5).

⁸⁶ Esto es evidente tanto en el modelo de base R (flujos reales solo), donde las operaciones financieras están simplemente excluidas de la base, como en el que incluye también las operaciones financieras (R+F) pues, en este caso, los intereses pagados a no residentes se incluyen para a continuación excluirlos del cómputo de la base mediante la técnica de los ajustes en frontera (AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 27).

se produciría una considerable simplificación. Esto no significa que el nuevo impuesto no tuviera sus problemas específicos; al contrario, surgirían fricciones acerca de la definición de exportación e importación o nacerían técnicas de elusión mediante el recurso a registrar las ventas en territorios terceros, por ejemplo en transacciones electrónicas, o la generación de bases imponibles negativas⁸⁷. Sin embargo, si aceptamos como premisa que la base de consumidores es relativamente inmóvil⁸⁸, el impuesto sería más sencillo y sobre todo se desharía de un número importante de provisiones antielusión.

Tampoco sería lógico seguir exportando los intangibles a territorios terceros. Actualmente, para excluir de la base imponible los cánones, los intangibles se transfieren a filiales radicadas en territorios preferentes, especialmente mediante los denominados «acuerdos de contribución a costes» para evitar que tributen en los países donde los intangibles se generan, distorsionando con ello los flujos de renta procedentes de la propiedad intelectual. Bajo el esquema del *Blueprint*, las rentas de los intangibles generadas fuera del territorio pueden afluir libremente a los territorios de alta fiscalidad⁸⁹. De hecho, el impuesto que se propone tendría el efecto de atraer los beneficios hacia los EE. UU. y las entidades que posean propiedad intelectual y estén radicadas fuera de su territorio tendrían un incentivo para reubicarse en EE. UU.⁹⁰

También se evitarían las estrategias de planificación basadas en el abuso del concepto de residencia. En el esquema vigente, la residencia en un territorio atrae todas las rentas generadas por la entidad. En el esquema de tributación en destino, en cambio, solo las bases vinculadas al consumo en el territorio van a verse gravadas. En consecuencia, no hay incentivos para trasladar la residencia de las entidades a territorios terceros⁹¹. Sin embargo, será necesario redefinir el concepto de «establecimiento permanente» porque todas las ventas realizadas en un territorio deben estar sujetas al impuesto con independencia de que haya instalaciones fijas o no⁹². Este problema no es distinto del que ha analizado BEPS en las ventas a distancia en la economía digital⁹³ y el

⁸⁷ En caso de que la estructura del impuesto contemplase el derecho a la devolución para entidades netamente exportadoras, se podrían generar operaciones de exportación fraudulentas como las del IVA carrusel.

⁸⁸ Como sostienen AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 15.

⁸⁹ *Ibidem*, pág. 30.

⁹⁰ POMERLAU, K. y ENTIN, S.: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained*, *op. cit.*, pág. 3.

⁹¹ Véase en el epígrafe 5 la discusión sobre el concepto de «inversiones corporativas».

⁹² Con los consecuentes efectos sobre la validez de los tratados de doble imposición existentes. Véanse AUERBACH *et al.*, *op. cit.*, pág. 30 y el epígrafe 4.2.2 donde se discute la validez de los tratados vigentes.

⁹³ Acción 1 de BEPS. El Informe de la Acción 1 estudia las posibles normas y los mecanismos de aplicación necesarios para poder recaudar el IVA en el país de residencia del consumidor en operaciones transfronterizas entre sujetos pasivos y consumidores finales, con el fin de dar un tratamiento neutral a las operaciones interiores y transfronterizas. (OCDE. *Addressing the tax challenges of the digital economy. BEPS. Action 1 Final report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París, 2015, 285 págs. ISBN 978-92-64-24102-2).

hecho de que la discusión sobre la economía digital se haya aplazado por la OCDE hasta 2020 ofrece una vía para solucionar el problema de la compatibilidad con los tratados.

3.9. ESTABILIDAD INTERNACIONAL

Una ventaja adicional que señalan AUERBACH *et al.*⁹⁴ es la de la estabilidad fiscal internacional, porque asumen que este será el tributo que se implantará pronto a nivel mundial: algunos países lo pondrán para adquirir una ventaja competitiva sobre los demás, y estos terminarán adoptándolo como una forma de evitar la desventaja competitiva en que han incurrido por pasividad y de paliar los problemas de erosión de base, que probablemente se exacerbarían⁹⁵.

4. LOS PROBLEMAS DEL IFTBCD

4.1. COSTES DE TRANSICIÓN

Generalmente, la introducción de un impuesto nuevo supone altos costes para Administración y contribuyentes⁹⁶, aunque la similitud del IFTBCD con el IVA facilitaría el proceso. Además, surgirían problemas de transición específicos como el tratamiento del valor residual de los activos existentes en el balance⁹⁷ o el destino de las pérdidas acumuladas en el sistema anterior.

4.2. COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO INTERNACIONAL

El impuesto sobre sociedades en su versión actual ha gozado de una gran estabilidad. A través de cambios e innovaciones graduales ha llegado a ser centenario y, por tanto, cuando se ha conformado el derecho internacional económico se ha tomado como un elemento fijo. El cambio de modelo supone, por tanto, la pérdida de un referente estable, especialmente en el derecho fiscal y del comercio. La pérdida de ese referente se puede analizar de un modo estático o dinámico. En una visión a medio plazo parece claro que el derecho internacional tendría que amoldarse a la nueva realidad, si llega a imponerse. A corto plazo, en cambio, el análisis es más elemental: ¿es compatible el nuevo modelo con los tratados vigentes? y, en caso negativo, ¿qué consecuencias extraer?

⁹⁴ AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 38.

⁹⁵ *Ibidem*, pág. 5.

⁹⁶ La introducción del IVA en España en 1986 es un claro ejemplo.

⁹⁷ Este tema se analiza en EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation...*, *op. cit.*, pág. 30.

4.2.1. Compatibilidad con las normas de la OMC

Una de las principales incertidumbres del IFTBCD es su presunta incompatibilidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El Acuerdo⁹⁸, concebido para promover unas condiciones de competencia justa en el comercio internacional, elige el principio de tributación en destino, por el cual los gobiernos imponen tributos en el lugar de la entrega al consumidor final. En su virtud, se eximen de gravamen las exportaciones y se gravan las importaciones, tal como vemos en el IVA, pero los ajustes fiscales en frontera se reservan para los tributos indirectos.

TRACHTMAN⁹⁹ ha señalado los problemas que podrían emerger, relacionados tanto con la importación como con la exportación. De entrada, para poder aplicar un impuesto a la importación, ha de recaer sobre un producto, lo cual se interpreta el texto del GATT y en la jurisprudencia de la OMC como que el impuesto ha de ser indirecto¹⁰⁰, y el IFTBCD es un tributo directo. Un segundo problema, también en la importación, emerge a causa de la discriminación contra productos importados. Efectivamente, para bienes producidos en el interior del país, como el IFTBCD es deducible en la base, el precio del producto es neto de impuestos. En cambio, el producto importado tiene una parte de impuesto directo incorporada a su valor, quedando por consiguiente en peor condición.

También es problemática la exportación, por las mismas razones. No hay problema en ajustar un impuesto indirecto, pero exonerar el impuesto directo se considera una subvención, prohibida por el artículo I.1(a)(1)(ii) del GATT. En particular, considera el GATT que existe una subvención prohibida cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían¹⁰¹.

En principio, no parece que haya muchas dudas de que un tributo que exonere el impuesto directo en las exportaciones y lo grave en las importaciones distorsiona el comercio internacional al favorecer las exportaciones y encarecer las importaciones, discriminando claramente en favor del producto nacional y dando lugar a una especie de devaluación fiscal¹⁰². Sin embargo, como cual-

⁹⁸ Firmado por vez primera en 1947 y más recientemente en 1974.

⁹⁹ TRACHTMAN, J. P.: *House GOP Tax Plan Aims to Boost Competitiveness, Might Also Violate Trade Law* [en línea], 20 de enero de 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://econoact.org/house-gop-tax-plan-aims-to-boost-competitiveness-might-also-violate-trade-law>>.

¹⁰⁰ Así lo dispone el artículo II:2(a) del GATT, que permite a una parte contratante imponer un impuesto sobre la importación de cualquier producto siempre que sea equivalente a un impuesto interior aplicado a un producto nacional similar (OMC: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf>).

¹⁰¹ A la hora de interpretar las disposiciones del GATT tendrá relevancia un informe de un Grupo de Trabajo, emitido en 1970, que recogía un acuerdo general sobre la admisibilidad de ajustes fiscales en frontera para tributos directos porque solo afectan a los bienes, y no sobre tributos indirectos porque afectan a los que giran sobre personas físicas o jurídicas, <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf#page=3>.

¹⁰² Un mecanismo de devaluación fiscal muy conocido en la eurozona es reducir las cargas fiscales sobre el factor trabajo (las retenciones por el IRPF y las cotizaciones sociales) para, disminuyendo el coste unitario de producción,

quier otra norma, el GATT está sujeto a la interpretación. Para algunos el GATT podría amparar los ajustes fiscales en frontera por tributos directos mediante la imposición de un gravamen equivalente al impuesto directo que grava las operaciones de los residentes¹⁰³. Incluso otros niegan que el GATT llegue siquiera a regular los tributos directos más allá de la prohibición impuesta a los miembros de condicionar un beneficio fiscal al uso de suministros adquirido en el mercado interior¹⁰⁴.

En ocasiones se lee el argumento de que el efecto de la devaluación fiscal es exclusivamente temporal y en el corto plazo¹⁰⁵, lo que sería suficiente para negar el carácter de incentivo prohibido a la medida. Creemos que esta posición es errónea, primero porque la teoría de la neutralización de la ventaja mediante el encarecimiento del tipo de cambio no se verifica automáticamente en la práctica¹⁰⁶, pero sobre todo porque la interpretación de la compatibilidad con el GATT será jurídica y no económica.

Argumentos que podrían presentarse son que el GATT habla de subvenciones, pero en ningún momento de tributos directos. Además, podría sostenerse que el IFTBCD es un híbrido entre tributo directo e indirecto, ya que aúna características de ambos¹⁰⁷, y por tanto no estaría prohibido. También es problemática la extensión al IFTBCD de la norma del GATT, pues está redactada de un modo muy estricto: «cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían». Esta frase parece referirse a actos administrativos para eximir un tributo una vez realizado el hecho imponible, pero no parece abarcar un supuesto como el de un tributo nuevo que por definición legal incorpore los ajustes en frontera, pues en tal caso no hay ninguna *condonación de ingresos públicos que en otro caso se percibirían*.

ganar competitividad en los mercados exteriores. Para mantener un nivel suficiente de financiación pública, frecuentemente esta operación se acompaña de una subida de impuestos indirectos (e.g. el IVA), (Oxford, pág. 20).

¹⁰³ FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS: *Border-Adjusted Taxes and the rules of the World Trade Organisation: The Distinction Between Direct and Indirect Taxes* [en línea], 22 de marzo de 2017 [consulta de 24 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/bat-wto.pdf>>, pág. 3.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ En un escenario de tipos de cambio fijos, a largo plazo, el incremento de la producción nacional significará un aumento del coste salarial, restando competitividad a los productos. Si los tipos de cambio son variables, se demandarían más dólares para pagar las exportaciones americanas, y esa demanda apreciaría la moneda, restando competitividad a los productos (AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 82).

¹⁰⁶ Entre otras razones porque existen en muchos países controles de cambios y otras políticas cambiarias para evitar la libre fluctuación.

¹⁰⁷ Esta calificación está hecha de forma explícita en el papel del Tesoro de enero de 2017 [PATEL y McLELLAND, pág. 5] y el mismo argumento está latente en el artículo de AUERBACH y DEVEREUX en Forbes «*Every VAT in the EU contains exactly the same border adjustments that would be in the IFTBCD. No-one in Europe believes that VAT distorts trade, the IFTBCD should not so either*, [cita, pág. 2]. También es el argumento utilizado por la Tax Foundation: there is a case for treating this tax as indirect, consumption-based. Once a business tax allows full and immediate expensing of capital investment spending, it takes on the nature and tax base of a consumption-based tax [Tax Foundation, pág. 4]. GRAETZ lo denomina «un primo del IVA». GRAETZ M. J.: «The Known Unknowns of the Business Tax Reforms Proposed in the House Republican Blueprint», *op. cit.*, 21 de febrero de 2017, pág. 5.

Sea como fuere, el vicepresidente de la UE a cargo de la política comercial, Jyrki Katainen, anunció en fechas recientes¹⁰⁸ que la UE denunciaría a los EE. UU. ante la OMC si EE. UU. introduce un impuesto sobre sociedades que incluya ajustes fiscales en frontera. Si la UE o cualquier otro país miembro del GATT planteasen una queja, se iniciaría un procedimiento de resolución de conflictos de acuerdo con el procedimiento del anexo II del GATT, y si los árbitros deciden que el IFTBCD es contrario a las reglas del GATT, pedirían a EE. UU. la abolición de la medida bajo apercibimiento de sufrir medidas de retorsión, por ejemplo mediante la imposición de aranceles a los productos estadounidenses en proporción equivalente al subsidio que incorporaría por la desgravación del impuesto directo.

Finalmente, el problema es tanto jurídico como político. En caso de que EE. UU. llegase a aprobar la reforma e instaurar el IFTBCD habría un intenso *lobby* con los Estados miembros más importantes de la OMC para acordar una interpretación adecuada a la norma en cuestión, y no parece que la amenaza de medidas proteccionistas fuera a resultar demasiado eficaz contra la Administración Trump. Además, un cierto número de países en el seno de la OMC estaría considerando la introducción del tributo en su propio sistema¹⁰⁹.

4.2.2. Compatibilidad con los tratados de doble imposición

Los convenios de doble imposición están obviamente redactados para el impuesto sobre sociedades que grava los beneficios en origen. Si se adopta un tributo *en destino*, un buen número de las provisiones existentes (por ejemplo, intereses, dividendos, cánones, plusvalías, otras rentas) dejan de ser relevantes¹¹⁰. Un problema específico sería compatibilizar el gravamen en destino con el concepto actual de establecimiento permanente cuando no haya instalaciones fijas en el país de destino, como ocurre en las ventas a distancia u operaciones de la economía digital. Las entregas realizadas por una entidad residente en EE. UU. que no opere mediante establecimiento permanente en España estarían exentas en ambos países. En cambio, a la inversa, las realizadas por un residente en España con destino a EE. UU. tendrían doble tributación, en nuestro país porque la entidad carece de establecimiento permanente en EE. UU. y allí porque aplicarían el principio de destino.

Esta antinomia requeriría una modificación de los tratados fiscales para reconocer el establecimiento permanente económico o virtual, algo que el Plan BEPS¹¹¹ no consiguió en 2015,

¹⁰⁸ EXPANSIÓN: *La UE prepara medidas contra la reforma comercial de EE. UU.*, <<http://www.expansion.com/economia/2017/02/13/58a21468e5fdea87668b4583.html>>, 13 de febrero de 2017.

¹⁰⁹ Citando una vez más a DEVEREUX y AUERBACH: «*A much better EU response would be to follow the US lead and introduce a IFTBCD on its own*», [cita pág. 2]. Australia y Nueva Zelanda estarían ya en esta categoría según el informe de la UE, *loc. cit.*, págs. 165-171.

¹¹⁰ Véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based...*, *ibidem*, pág. 6.

¹¹¹ OCDE. *Addressing the tax challenges of the digital economy. BEPS. Action 1 Final report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París, 2015, 285 págs. ISBN 978-92-64-24102-2.

pero que podría conseguir en el caso de un cambio de modelo en el impuesto sobre sociedades. De hecho, el Grupo de Trabajo de la Economía Digital continúa analizando la situación y tiene el mandato de volver a informar en 2020. La experiencia del Instrumento Multilateral para Modificar Tratados de la Acción 15 de BEPS también permite albergar cierto optimismo sobre la implementación de los cambios necesarios.

4.2.3. Compatibilidad con el derecho comunitario

También el derecho fiscal comunitario está construido sobre la base del impuesto sobre sociedades vigente. La introducción de un IFTBCD afecta a la Directiva Matriz-Filial¹¹², a la de Intereses y Cánones¹¹³ y a la de Fusiones¹¹⁴, de entrada porque los impuestos a que se aplica están específicamente listados en las mismas, pero además porque los rendimientos del ahorro estarían, en principio y dependiendo de la definición exacta de la base, exentos. De nuevo, Bruselas tendría mecanismos para actualizar las directivas.

4.3. ELUSIÓN

Si bien parece que el IFTBCD solventaría muchos de los problemas de elusión del impuesto sobre sociedades convencional, no se desprende de ello que el impuesto sobre sociedades en destino sea inmune a la elusión. Ningún impuesto lo es, y en otras secciones de este artículo hemos discutido claros puntos de fricción: la definición del ámbito subjetivo si el sector financiero está exento, la nefasta experiencia del IVA en la generación de devoluciones mediante el fraude carousel, la gran complejidad técnica de definir el lugar de consumo de los servicios¹¹⁵, que tal vez tenga que resolverse finalmente por un criterio vicario, como es el lugar de residencia del prestatario, al modo del IVA, o las estructuras que surgirían para derivar las bases impositivas hacia territorios de menor imposición mediante estructuras de comisionista o similares¹¹⁶. La elusión seguiría siendo un elemento importante y las disposiciones antielusión complicarían el tributo,

¹¹² Directiva 2011/96/CE, de 30 de noviembre de 2011, DOCE 345, de 29 de diciembre.

¹¹³ Directiva 2003/49/CE, de 3 de junio de 2003, DOCE 157, de 26 de junio.

¹¹⁴ Directiva 2009/133/CE, de 19 de octubre de 2009, DOCE 310, de 25 de noviembre.

¹¹⁵ GRAETZ se refiere a entidades que son «esencialmente móviles», como los proveedores de telefonía e internet, las entidades dedicadas al transporte internacional, los servicios de publicidad, etc. GRAETZ M. J.: *The Known Unknowns...*, loc. cit., pág. 41.

¹¹⁶ AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K. (*Problems with Destination-Based...*, *ibidem*, pág. 16) se hacen eco de las estructuras de elusión ya anticipadas por David MILLER (MILLER, D.: *How Donald Trump Can Keep His Campaign Promises, Grow the Economy, Cut Tax Rates, Repatriate Offshore Earnings, Reduce Income Inequality, Keep Jobs in the United States, and Reduce the Deficit* [en línea], 4 de abril de 2017 [consulta de 7 de abril]. Tax Forum Paper No. 680. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908207>).

haciéndole perder parte de su virtud de sencillez, aunque probablemente el resultado todavía sería más sencillo que el actual.

4.4. EFECTOS RECAUDATORIOS

Los ajustes fiscales en frontera modifican las bases imponibles y, por tanto, afectan a la recaudación por este impuesto, aunque los autores no se ponen de acuerdo en cuanto a la magnitud o signo de los efectos. Por ejemplo, la deducción inmediata de las inversiones podría rebajar la base imponible agregada, pero la eliminación de la deducción por intereses compensaría parte de esta bajada.

La base en destino parece intuitivamente menor que la base en origen, aunque para compararla habría que tener en cuenta que actualmente las prácticas de elusión limitan la base imponible en origen de forma significativa¹¹⁷. En realidad, esta es una cuestión empírica que dependerá del diseño del impuesto y de su vulnerabilidad a la elusión. El trabajo más completo hasta ahora es el de PATEL y MCLELLAND en nombre del Departamento del Tesoro norteamericano¹¹⁸, que han realizado una microsimulación a partir de datos históricos a nivel de sociedades en el periodo 2004-2013. El ejercicio es estático (no tiene en cuenta los efectos conductistas inducidos por la reforma) y excluye al sector financiero, asumiendo que, de implantarse, el impuesto tendría la base R, como sugieren AUERBACH *et al.* y el propio *Blueprint*¹¹⁹. PATEL y MCLELLAND llegan a conclusiones muy optimistas, sosteniendo que la base imponible definida con ajustes en frontera es superior en un 50% a la base imponible tradicional¹²⁰.

Como sabemos, entre las variables que más influyen a la hora de medir la base imponible en el ejercicio está el tratamiento de las pérdidas. Pues bien, para PATEL y MCLELLAND incluso en el escenario más desfavorable, la base del *cash flow tax* sería significativamente superior a la del impuesto convencional, mucho más si los empresarios responden a la reforma con más inversión o repatriaciones. Analizaron también la propensión de las entidades a estar en pérdidas, concluyendo que es similar, aunque la magnitud de las mismas puede ser superior, y la volatilidad de la base, que consideran menos cíclica que en el impuesto convencional¹²¹.

¹¹⁷ EUROPEAN UNION: *Experiences with Cash-Flow Taxation...*, *ibidem*, pág. 37.

¹¹⁸ PATEL, E. y MCLELLAND, J.: *What Would a Cash Flow Tax Look Like...*, *loc. cit.*

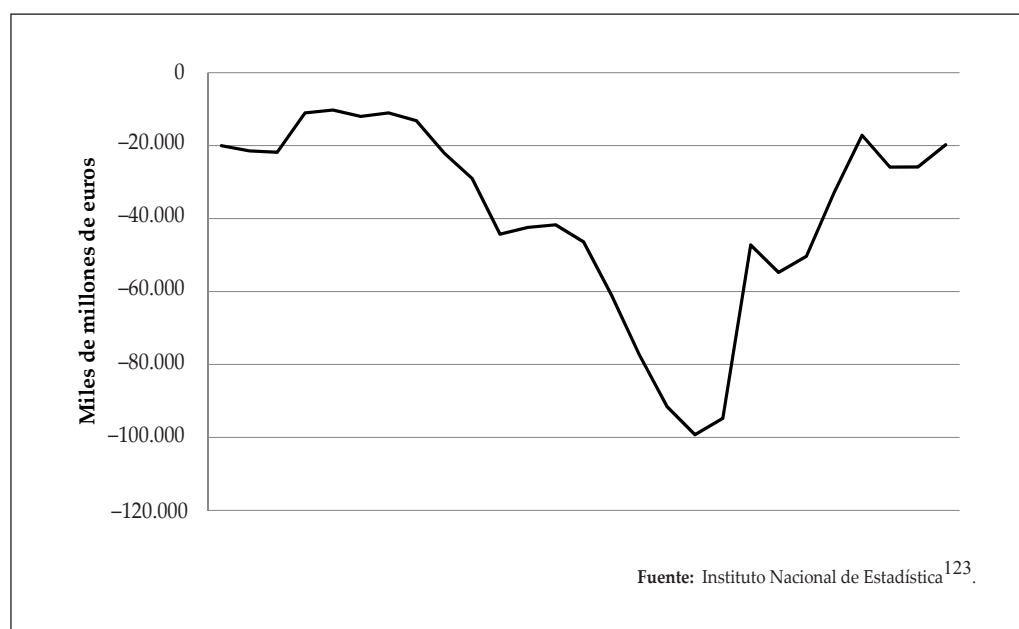
¹¹⁹ *Blueprint*, *loc. cit.*, pág. 26.

¹²⁰ PATEL y MCLELLAND, *loc. cit.*, pág. 14.

¹²¹ Porque el impuesto sobre sociedades convencional al gravar en origen los retornos de plusvalías, rentas monopolistas o rentas de la propiedad intelectual, contiene incentivos para distribuir las bases hacia países de baja tributación, por lo que el efecto del cambio a la base en destino no sería tan grande (*ibidem*, pág. 20).

Otra cuestión es la participación relativa en la base mundial. Si pensamos que el criterio de reparto de los beneficios a nivel mundial es el consumo, el tributo resulta particularmente favorable a los países de alto poder adquisitivo donde la base del consumo es alta, y en cambio perjudica a los países menos desarrollados. Desde este punto de vista, España estaría entre los ganadores. Dentro de los países desarrollados, sería más favorable a los países con balanza comercial deficitaria que a los que tienen superávit comercial¹²². España es una economía que tradicionalmente ha incurrido en déficits comerciales. Los datos para el periodo 1990 a 2016 son elocuentes:

Cuadro 1. Déficit comercial español 1990-2016



4.5. DETERIORA LA EQUIDAD

Como sabemos, el impuesto sobre el consumo en destino certificaría el final del impuesto sobre la renta económica de la entidad, basada en el principio de contabilidad separada y valoración de operaciones intragrupo a precios de mercado. Con ello, el IFTBCD instauraría un modelo de imposición unitaria (única base imponible mundial) con atribución a territorios determinados

¹²² AUERBACH *et al.*, *loc. cit.*, pág. 19.

¹²³ <<http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t41/a121/a1998/10/&file=x1002.px>>.

de acuerdo con un criterio único (distribución unifactorial)¹²⁴, y ello con independencia de que los demás países adopten la misma regla o no, pues una vez implantado por uno o más de los grandes actores, se produciría una rápida sucesión de reformas para recuperar la competitividad perdida, brindando un resultado de homogeneidad espontánea en el modelo del impuesto sobre sociedades a nivel mundial.

Esta verdadera revolución genera dudas sobre la equidad del impuesto. A nivel interno, la incidencia del impuesto está primeramente en el consumo, lo que podría hacerlo regresivo teniendo en cuenta que la propensión marginal al consumo es inversamente proporcional a la renta. Además, los dividendos dejan de estar integrados en la base imponible, por lo que podría ser necesario complementar el gravamen con un impuesto sobre las rentas del capital¹²⁵.

A nivel internacional, la equidad entre naciones queda seriamente dañada puesto que, si se extiende la aceptación del IFTBCD, las bases imponibles se atribuirán a los países siguiendo el criterio del poder adquisitivo de sus consumidores, un resultado regresivo para los países en desarrollo y especialmente para aquellos cuya economía se base en la extracción de recursos y en la transformación para la exportación¹²⁶. De entrada, los países especializados en la fabricación no perciben ninguna compensación tributaria por los productos exportados. Esto es contrario a la fiscalidad basada en el principio del beneficio: los países financian una infraestructura física para posibilitar esa actividad económica (por ejemplo, redes de transporte) y también jurídica (garantía del estado de derecho) pero no reciben compensación fiscal alguna¹²⁷. Por consiguiente, en un escenario de adopción generalizada del impuesto, los países en desarrollo tendrían que imponer tributos específicos sobre los rendimientos del capital o ver desaparecer los actuales impuestos en origen en la repatriación de beneficios como dividendos o plusvalías¹²⁸.

5. LAS POSIBILIDADES DE QUE EL IFTBCD PROSPERE

Por el momento, parece que el Plan Ryan no se llevará al Parlamento como proyecto de ley, pero la situación política parece favorable porque los problemas del impuesto vigente son

¹²⁴ La distribución unifactorial de la base a partir de la cifra de ventas ha sido defendida, entre otros, por SALES FACTOR (*Sales factor apportionment is a clear, honest, and fair tax for 21st century American businesses*, <<http://www.salesfactor.org>>).

¹²⁵ Véanse AUERBACH *et al.*, *Destination-Based Cash Flow...*, *op. cit.*, pág. 5.

¹²⁶ Según AUERBACH *et al.*, este desequilibrio tiende a equilibrarse en el tiempo y los países que hoy son exportadores netos pueden en unos años ver equilibradas sus balanzas (*ibidem*, pág. 34).

¹²⁷ AUERBACH *et al.* proponen que se apliquen tasas (*fees*) para hacer efectivo el principio del beneficio y más equitativo el impuesto a nivel internacional (*ibidem*, pág. 34). Además, hacen notar que el impuesto sobre sociedades convencional tampoco satisface el principio del beneficio a causa de las técnicas de erosión de bases y traslado de beneficios.

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 36.

muy graves. El *Blueprint* apunta a la debilidad del crecimiento nacional, la escasa competitividad del impuesto, que incentiva la expatriación, la acumulación de beneficios en el exterior y la extrema complejidad.

Como todos los países desarrollados, EE. UU. ha salido de la gran crisis de 2008 con un crecimiento económico muy débil¹²⁹ y un mercado laboral escasamente activo, lo que ha llevado a muchos a plantear si los instrumentos tradicionales de política económica, incluido el impuesto sobre sociedades, siguen siendo útiles para la nueva época.

Además de tener un tipo de gravamen nominal del 35 %, uno de los más altos del mundo¹³⁰, el modelo de gravamen de renta mundial con diferimiento vigente en EE. UU., en virtud del cual todas las rentas de las filiales de entidades norteamericanas están sujetas al pago del impuesto diferencial pero solo en la repatriación de dividendos o ganancias de capital¹³¹, provoca que las ganancias se acumulen fuera del país con los consecuentes costes de falta de liquidez para nuevas inversiones¹³². Esto hace que el vigente impuesto societario norteamericano sea muy escasamente competitivo.

En consecuencia, EE. UU. ha dejado de ser el lugar de ubicación preferido por las multinacionales. Si en 1960, 17 de las 20 mayores empresas del mundo eran americanas, en 2015 este número ha descendido a solo 6¹³³. La fuga de multinacionales se ha agravado por las denominadas «inversiones corporativas», que tienen una lógica muy simple: puesto que tener el pasaporte americano significa que la matriz atrae a EE. UU., por el principio de definición de la renta mundial, a las rentas obtenidas por las filiales, y las somete a un gravamen diferencial, la solución es simplemente renunciar a la residencia norteamericana. Muchas multinacionales de hecho han cambiado la sede de la matriz desde EE. UU. a territorios terceros mediante fusiones impropias donde una filial no residente adquiriría los títulos de la matriz residente (de ahí el nombre de *inversión*) con el resultado de que, a partir de ese momento, tan solo la entidad residente en EE. UU. (ahora una filial del grupo) estaría sujeta a la tributación mundial, liberando de esta carga a todas las demás empresas del grupo.

¹²⁹ En torno al 2 % por año, hasta el punto de que a esta pauta de bajo crecimiento se le ha denominado «la nueva norma». Véase MOORE, S.: «Obanomics: RIP», en *The Washington Times*, 19 de junio de 2016, <<http://www.washingtontimes.com/news/2016/jun/19/americas-sluggish-economic-growth-the-new-normal/>>. El *Blueprint* recoge en un cuadro el crecimiento en EE. UU. entre 1950 y 2022 para poner el énfasis sobre este problema (*Blueprint*, loc. cit., pág. 13).

¹³⁰ De 173 países en el mundo con impuesto sobre sociedades tan solo Chad y Arabia Saudí tienen tipos superiores (*Blueprint*, loc. cit., pág. 9). Si además se computan los tributos debidos por el socio en la distribución de dividendos, el gravamen supera el 50 %.

¹³¹ En la medida en que el impuesto americano sea superior al del país de la fuente, es decir, se integran en la base imponible con deducción del impuesto sobre sociedades pagado en origen.

¹³² Se estima que el importe de las ganancias retenidas fuera del país está en torno a los 2 billones de dólares (*Blueprint*, loc. cit., pág. 10).

¹³³ *Ibidem*, pág. 10.

El fenómeno de las inversiones corporativas no es nuevo, pero se ha acelerado en los últimos años. Si en el periodo comprendido entre 2003 y 2011 se realizó menos de una operación por año, entre 2012 y 2015 se completaron 27, casi siete cada año¹³⁴. Las inversiones corporativas, además del efecto financiero, han tenido una importante repercusión política, pues resulta difícil de digerir en EE. UU. que una sociedad que tiene su «ciudadanía» esté dispuesta a renunciar a ella por motivos fiscales. Quizá el ejemplo más claro es el caso Pfizer, que se fusionó con Allergan Plc. para convertirse en residente de Irlanda, evento que tuvo una importante repercusión política en la última campaña presidencial¹³⁵. Por último, el sistema norteamericano sufre de una alta complejidad, causada principalmente por las diversas disposiciones para prevenir la elusión de la base imponible. Solo el Código Tributario contiene 2.600 páginas, mientras que el volumen de documentación oficial, incluyendo reglamentos, formularios, publicaciones e instrucciones llega a 70.000 páginas¹³⁶.

En suma, desde hacía tiempo se buscaba en Washington un modelo de política que favoreciera el crecimiento¹³⁷, y el *Blueprint* parece mostrar el camino. Partiendo del principio general de que un impuesto que grava el consumo es más favorable al crecimiento que uno que grava la renta, puesto que el impuesto sobre la renta incluye los retornos de la inversión en la base imponible en tanto que los impuestos sobre el consumo los excluyen, el *Blueprint* confía en que la deducción inmediata de la base de las inversiones en capital por su valor completo fomentará la inversión y el crecimiento.

Aunque el triunfo del candidato republicano Donald Trump en las elecciones de noviembre de 2016 puso el foco sobre esta propuesta, por ahora cualquier cálculo sobre la posibilidad de que el proyecto se transforme en ley es puramente especulativo. En contra están las importantes incertidumbres que genera este tributo en derecho internacional público, sobre todo por la presunta incompatibilidad con las normas de la OMC (véase el epígrafe 4.1), así como las incertidumbres de derecho interno, como el posible recurso inconstitucional que GRAETZ da por seguro¹³⁸. A pesar de que por ahora la falta de compatibilidad con el derecho internacional parece haber frenado los planes de los republicanos, no parece que este vaya a ser un obstáculo duradero para la Admi-

¹³⁴ *Ibidem*, pág. 10.

¹³⁵ Véase «Donald Trump: *Don't Blame Pfizer for Corporate Inversion Problem*», en Bloomberg, 2 de noviembre de 2015, <<https://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-11-02/donald-trump-don-t-blame-pfizer-for-corporate-inversion-problem>>.

¹³⁶ *Blueprint*, *op. cit.*, pág. 7.

¹³⁷ Como recuerda el *Blueprint* (*ibidem*, pág. 7), una serie de propuestas más o menos radicales han sido precursoras del IFTBCD. Es el caso del *Fair Tax*, defendido por el diputado Rob Woodall de Georgia, que propuso suprimir los impuestos directos y dejar solo un impuesto sobre las ventas, el *Flat Tax*, defendido por Mike Burgess, diputado por Texas, o el *American Business Competitiveness (ABC) Tax*, sugerido por Devin Nunes, diputado por California. No menos interesante es la propuesta de Bob Goodlatte, de Virginia, que propone el borrón y cuenta nueva, la *Tax Code Termination Act*, para derogar en 2019 el código vigente y sustituirlo por uno nuevo, más simple. Alguna de estas propuestas parecen extravagantes, pero hay que tener en cuenta que en EE. UU. la iniciativa legislativa no requiere un *quorum* mínimo, de modo que no es inusual encontrar propuestas legislativas extravagantes.

¹³⁸ GRAETZ, M. J., *op. cit.*, pág. 26.

nistración actual: es conocido el unilateralismo del presidente Trump y su desdén por las organizaciones internacionales, especialmente la OMC¹³⁹. Un factor que sí podría detener el progreso de proyecto por el momento es el fracaso a la hora de derogar el plan de sanidad de Obama. Esto es relevante porque el *Blueprint*, a la hora de valorar la oportunidad de llevar a cabo la reforma, ante su alto costo presupuestario, establece un vínculo con la abolición de las normas de asistencia sanitaria amplia aprobadas por Obama¹⁴⁰. El revés sufrido por la Casa Blanca a principios de 2017 a la hora de abolir el Obamacare parece posponer, por tanto, la reforma de forma temporal.

6. CONCLUSIONES

Si el IFTBCD fomenta el crecimiento económico, la inversión y la creación de empleo, parece una propuesta atractiva no solo para EE. UU., sino también por otros países desarrollados e incluso los emergentes que tengan una base amplia de consumidores, aunque los efectos macroeconómicos están por demostrar empíricamente. La eliminación del problema de los precios de transferencia y del sesgo hacia la financiación por fondos ajenos son razones igualmente atractivas.

No resulta tan sugestivo para países principalmente fabriles, pues en teoría pierden base imponible, y desde luego no lo es en absoluto para países cuya economía se basa en la industria extractiva, pues su base de consumo es extremadamente débil. Como es habitual en tributación, la equidad es inversamente proporcional a la eficiencia económica, y el impuesto sobre sociedades en destino se revela regresivo en el ámbito nacional e internacional. Es regresivo si la incidencia es fundamentalmente sobre los consumidores y, en el ámbito internacional, lo es porque la base imponible está donde estén los consumidores de alto poder adquisitivo, es decir, no en los países en desarrollo. Puede equilibrarse la justicia contributiva a nivel interno asegurando el gravamen de las rentas en sede del accionista último, mientras a nivel internacional se imponen factores correctores en el impuesto sobre sociedades de los países manufactureros y tributos específicos para la explotación de los recursos naturales¹⁴¹, a costa, evidentemente de su competitividad.

Dejando al margen la nada fácil cuestión de la equidad, el principal atractivo del IFTBCD es presentar una alternativa plausible para resolver el problema más difícil de la fiscalidad internacional: el reparto de las bases imponibles entre territorios de acuerdo con un sistema sencillo, resistente a la elusión fiscal y ampliamente aceptado.

¹³⁹ PALETTA, D. y SWANSON, A.: *Trump suggests ignoring World Trade Organisation in major policy shift*. The Washington Post [en línea], 1 de marzo de 2017 [consulta de 22 de marzo]. Disponible en web: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/03/01/trump-may-ignore-wto-in-major-shift-of-u-s-trade-policy/?utm_term=.3ce3ae100657>.

¹⁴⁰ *Blueprint*, op. cit., pág. 16.

¹⁴¹ Los países con economías basadas en industrias extractivas apenas tienen base imponible que gravar en su territorio. Por consiguiente, existen importantes argumentos para retener elementos de fiscalidad societaria en origen para este tipo de economías (AUERBACH *et al.*, loc. cit., pág. 36). Lo mismo puede decirse para los países especializados en la fabricación, como China, aunque evidentemente perjudicaría a la competitividad.

Si 2017 es el año en que el tributo, hoy mero concepto, será derecho positivo, es algo que está por ver. La prudencia aconseja madurar las ideas y aquilatar los conceptos. Con todas sus buenas intenciones, el *Blueprint* parece un poco superficial¹⁴². El nuevo impuesto se propuso por vez primera en 2010¹⁴³ y aunque el número de estudios realizados desde entonces es considerable, falta más investigación para solventar los problemas de la definición de la base y conseguir un diseño óptimo. De otro modo, cabe que el IFTBCD termine aquejado de los mismos problemas de elusión que aquel a que aspira a sustituir.

Finalmente, el mayor escollo parece su presunta incompatibilidad con el GATT. La UE ya ha advertido que no permanecerá indiferente si EE. UU. introduce ajustes fiscales en frontera para impuestos directos¹⁴⁴, y la perspectiva de una guerra comercial podría desalentar a los legisladores americanos.

Sea como fuere, el IFTBCD parece el impuesto sobre sociedades del futuro.

Bibliografía

AVI-YONAH, R. y CLAUSING, K. [2016]: *Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint* [en línea], University of Michigan Law and Economics Research Paper No. 16-029. Ann Arbor, Michigan [consulta de 3 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2884903>.

AUERBACH, A. [2010]: *A Modern Corporate Tax* [en línea], The Center for American Progress, The Hamilton Project, diciembre [consulta de 24 de febrero de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/12/pdf/auerbachpaper.pdf>>.

AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.; KEEN, M. y VELLA, J. [2017]: *Destination-Based Cash Flow Taxation* [en línea], Oxford University Centre for Business Taxation. Enero [consulta de 12 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908158>.

AUERBACH, A.; DEVEREUX, M. y SIMPSON, H. [2010]: «Taxing Corporate Income», en STUART *et al.* (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, págs. 837-893.

BOND, S. R. y DEVEREUX, M. [2002]: «Cash flow taxes in an open economy», *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series*, Discussion Paper 3401.

¹⁴² En solo 35 páginas incluye el contexto histórico, un análisis macroeconómico, la enunciación de los problemas del *Corporate Tax* y los fundamentos del *Destination-Based Cash Flow Tax*. A este se refiere de una forma muy esquemática, dedicándole apenas seis páginas (*loc. cit.*, págs. 24-29).

¹⁴³ Por AUERBACH, A.; DEVEREUX, M. y SIMPSON, H.: «Taxing Corporate Income», en STUART *et al.* (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, 2010, págs. 837-893, como indica CUI, *op. cit.*, pág. 2.

¹⁴⁴ EXPANSIÓN: *La UE prepara medidas contra la reforma comercial de EE. UU.*, *op. cit.*

CUI, W. [2016]: *Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal* [en línea], University of British Columbia. 19 de diciembre de 2016 [consulta de 20 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2887218&download=yes>.

DEVEREUX, M. [2012]: «Issues in the Design of Taxes on Corporate Profit», *National Tax Journal* 65(3), págs. 709-730.

DEVEREUX, M. y AUERBACH, A. [2017]: *EU Wrong to Challenge Destination Based Cash Flow Tax* [en línea], Forbes, 29 de marzo de 2017 [consulta de 29 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.forbes.com/sites/janetnovack/2017/03/29/eu-wrong-to-challenge-destination-based-cash-flow-tax/#443c4b8832f4>>.

DEVEREUX, M. y BIRCH SORENSEN, P. [2006]: «The Corporate Income Tax: international Trends and options for fundamental reform», *European Commission Economic Papers* 264.

EUROPEAN UNION [2015]: *Experiences with Cash-Flow Taxation and prospects*, [en línea], Final Report. Working Paper No. 55, mayo [consulta de 10 de febrero de 2017]. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_55.pdf>.

EXPANSIÓN [2017]: *La UE prepara medidas contra la reforma comercial de EEUU* [en línea], 13 de febrero de 2017 [consulta de 10 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://www.expansion.com/economia/2017/02/13/58a21468e5fdea87668b4583.html>>.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS [2017]: *Border-Adjusted Taxes and the rules of the World Trade Organisation: The Distinction Between Direct and Indirect Taxes* [en línea], 22 de marzo de 2017 [consulta de 24 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://fas.org/sfp/crs/misc/bat-wto.pdf>>.

GRAETZ, M. J.: *The Known Unknowns of the Business Tax Reforms Proposed in the House Republican Blueprint* [en línea], New York: Columbia Law School, 21 de febrero de 2017 [consulta de 21 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2910569>.

MATHUR, A. [2017]: *The Destination-Based Cash Flow Tax Is A Fitting Response to the OECD's BEPS Project* [en línea], Forbes, 3 de marzo de 2017 [consulta de 18 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.forbes.com/sites/aparnamathur/2017/03/10/the-destination-based-cash-flow-tax-is-a-fitting-response-to-the-oecd-s-beps-project/#4f097f7a378f>>.

MEADE COMMITTEE [1978]: *The Structure and Reform of Direct Taxation, report of a committee chaired by Professor J. E. Meade*, London: George Allen & Unwin.

MILLER, D. [2017]: *How Donald Trump Can Keep His Campaign Promises, Grow the Economy, Cut Tax Rates, Repatriate Offshore Earnings, Reduce Income Inequality, Keep Jobs in the United States, and Reduce the Deficit* [en línea] 4 de abril de 2017 [consulta de 7 de abril]. Tax Forum Paper 680. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2908207>.

PALETTA, D. y SWANSON, A. [2017]: *Trump suggests ignoring World Trade Organisation in major policy shift*. The Washington Post [en línea], 1 de marzo de 2017 [consulta de 22 de marzo]. Disponible en web: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/03/01/trump-may-ignore-wto-in-major-shift-of-u-s-trade-policy/?utm_term=.3ce3ae100657>.

PARTIDO REPUBLICANO [2016]: *A better way. A visión for a Confident America* [en línea], 24 de junio de 2016 [consulta de 9 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://abetterway.speaker.gov/?page=tax-reform>>.

PATEL, E. y MCLELLAND, J. [2017]: *What Would a Cash Flow Tax Look Like for U.S. Companies? Lessons From a Historical Panel* [en línea], Departamento del Tesoro, Oficina de Análisis Fiscal, Working Paper 116, Enero de 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-116.pdf>>.

POMERLAU, K. y ENTIN, S. [2016]: *The House GOP's Destination-Based Cash Flow Tax, Explained* [en línea], The Tax Foundation. 30 de junio de 2016 [consulta de 6 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://taxfoundation.org/house-gop-s-destination-based-cash-flow-tax-explained/>>.

THE PLATFORM FOR COLLABORATION ON TAX [2017]: *Discussion Draft: A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses* [en línea], 24 de enero de 2017 [consulta de 4 de febrero]. Disponible en la web: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-a-toolkit-for-addressing-difficulties-in-accessing-comparables-data-for-transfer-pricing-analyses.pdf>>.

THORNTON, A. y JARSULIC, M. [2017]: *The House Republicans' Corporate Tax Cut* [en línea], Center For American Progress. 14 de marzo de 2017 [consulta de 1 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2017/03/14/427967/house-republicans-corporate-tax-cut/>>.

TRACHTMAN, J. P. [2017]: *House GOP Tax Plan Aims to Boost Competitiveness, Might Also Violate Trade Law* [en línea], 20 de enero de 2017 [consulta 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<http://econofact.org/house-gop-tax-plan-aims-to-boost-competitiveness-might-also-violate-trade-law>>.

TRUMP, D. [2015]: *Tax Reform That Will Make America Great Again* [en línea], diciembre de 2015 [consulta de 28 de marzo de 2017]. Disponible en web: <<https://assets.donaldjtrump.com/trump-tax-reform.pdf>>.

WEISBACH, D. A. [2017]: *A Guide to the GOP Tax Plan-The Way to a Better Way* [en línea], University of Chicago Law School, 2017 [consulta de 4 de marzo de 2017]. Disponible en web: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2893224>.