

RENTA MUNDIAL VERSUS RENTA TERRITORIAL

Dr. Rafael Luna

Introducción

Como es sabido, Costa Rica se haya inmersa en un proceso de reforma tributaria, el cual tiene como uno de sus elementos principales pasar de un sistema de renta territorial a uno de renta mundial. No obstante, a pesar de la importancia y consecuencias que tal medida conlleva, resulta llamativo la escasez de estudios técnicos de carácter jurídico o económico que justifiquen el apoyo o el rechazo a dicho proyecto.

Estas notas pretenden fomentar la discusión y análisis de tema, pero a la vez poner en evidencia que en la teoría hacendística y tributaria existen muchos dogmas que últimamente han venido cuestionándose, como por ejemplo la preferencia por un sistema de renta mundial por sus supuestos beneficios desde la óptica de neutralidad y eficiencia económica, así como por consideraciones de justicia o equidad tributarias.¹

Consideraciones de eficiencia económica

La mayoría de los países desarrollados aplican el criterio de renta mundial basados en la residencia del contribuyente (o la nacionalidad en el caso de Estados Unidos). Con frecuencia se justifica lo anterior con razonamientos de eficiencia económica así como de la necesidad de que los sistemas tributarios sean neutrales para el logro de tal objetivo. Un sistema tributario debe ser neutral. La neutralidad significa que un sistema tributario no debería influenciar la decisión de los diferentes agentes económicos, sino que la colocación de capitales o la escogencia de las actividades a desarrollar deberían seguir un criterio de eficiencia económica, entendiendo por tal, la colocación o uso de recursos en el lugar y/o actividad donde sean más productivos. Ahora bien, la doctrina clásica distingue entre lo que es la neutralidad en la importación de capitales y la neutralidad en la exportación de capitales.

Un sistema de renta territorial se supone que no es neutral (en la exportación de capitales) al atraer recursos económicos de otras jurisdicciones, no porque en ese territorio dichos recursos resulten más eficientes, sino simplemente porque no pagan impuestos. Por tal razón se dice que un sistema de territorialidad o de exención total de rentas extraterritoriales implica una neutralidad en la importación de capitales, dado que no importa de donde o por la razón que provengan, no tributarán en el país.

Por otro lado, se dice que un sistema de renta mundial con crédito por los impuestos pagados en el extranjero es neutral en la exportación de capitales, dado que no importa donde se localicen dichos capitales, la tasa efectiva de impuestos que se pagarán en el país de residencia será el mismo. De esta forma, el agente económico no se verá influenciado por un sistema tributario foráneo, ya que sea cual sea la tasa impositiva que tenga, pagará los mismos impuestos a nivel doméstico.

¹ La opiniones que se expresan toman como punto de partida algunas de las ideas apuntadas por Klaus Vogel en Intertax, "Worldwide vs. Source taxation of Income – A review and re-evaluation of argument's.

Según la doctrina clásica desarrollada por MUSGRAVE, es claro que la neutralidad que más se aviene con el ideal de eficiencia económica debe buscarse en la de la exportación de capitales. No obstante, en este tema, como en tantos otros, economistas como OTTO GANDERBERGUER o NORMAN TURE han criticado la supuesta neutralidad o beneficio económico de los sistemas de renta mundial, en los cuales normalmente se permite acreditar a nivel doméstico los impuestos pagados en el extranjero, tal y como se propone en el actual Proyecto de Ley. Algunos de los argumentos que los economistas han aducido para rechazar esta idea se pueden resumir con los siguientes supuestos:

	Sistema Tributario	Tasa Impositiva
País A	Renta Mundial	40%
País B	Renta Territorial	20%

Supongamos que un contribuyente es residente del país A y desea hacer inversiones en el país B. No obstante, su asesor legal le indica que todas las rentas generadas en el país B tendrán que pagar un 20% de impuestos en B y que sobre el resto de las ganancias, podrá aplicar ese 20% pagado en B y tendrá que tributar un 20% más en A, consistente en la diferencia de tarifas de los dos países.

En este sentido, si bien el contribuyente del ejemplo, desde el punto de vista fiscal no tiene mayor incentivo en invertir en el país B, o C o D, lo cierto del caso es que tendrá un incentivo simplemente para no invertir en el extranjero o exportar el capital, puesto que cualquier beneficio fiscal que pudiera obtener en el otro país, será consumido totalmente por su país de residencia, lo cual aunado a que normalmente el control de las operaciones foráneas es sustancialmente más complicado para la matriz, introduce un sesgo económico para no invertir en otros países.

Por otro lado, nuestro contribuyente tendrá que pagar más impuestos que sus semejantes en B, por lo que también tendrá que asumir una menor renta disponible que la de sus competidores en B y por lo tanto tendrá menos oportunidades de reinvertir recursos y poder competir en situación de igualdad con las empresas de B, introduciéndose un nuevo sesgo de no invertir en el extranjero.

Tal y como afirma el Premio Nobel en economía JAMES BUCHANAN, en términos generales la tasa impositiva de cada país está relacionada con el nivel de servicios públicos, infraestructura, etc, que ofrece cada país. Esta afirmación es válida en términos generales si vemos que las cargas impositivas globales de los países desarrollados son mayores que las de los no desarrollados. Aceptado lo anterior, el contribuyente del país A habrá tenido que pagar impuestos como si hubiera disfrutado de los servicios públicos de A, cuando en realidad las rentas que generaron esos impuestos fueron producidas en B, donde no se disfrutó de los mejores servicios públicos de A para producir la renta, lo cual introduce nuevamente un sesgo en la exportación de capitales.

Como se ha visto, la simple afirmación de que un sistema de renta mundial tiene la neutralidad requerida para lograr la máxima eficiencia económica es muy cuestionable, puesto que tiene efectos colaterales que precisamente atentan contra la internacionalización de los capitales en beneficio del país de residencia y pone en situación de desventaja a empresas que quieran incursionar en otros mercados si se las compara con las ya presentes en tales lugares. Esta es posiblemente la razón por la cual la International Chamber of Commerce se ha venido manifestando desde hace casi 50

años en favor de los sistemas de renta territorial o de exención.² También la International Fiscal Association se manifestó en 1984 en el sentido de que el sistema de renta mundial debía reconsiderarse y darse preferencia a un “*sistema de renta territorial o de exención*”³. Incluso juristas de la talla de KLAUS VOGEL han llegado a afirmar que “*como consecuencia, la renta mundial debería ser abolida*”⁴

Claro está, es posible pensar en otras de razones por las que los países desarrollados han optado por el sistema de renta mundial diferentes a la pura eficiencia económica en términos abstractos. Debido a las altas tasas impositivas de esos países y del fuerte comercio e industria que poseen, muchas compañías han optado por movilizar recursos fuera de sus fronteras. Es posible argumentar que la razón principal de que tales países hayan adoptado el criterio de renta mundial, se debe a una razón de voracidad fiscal, según la cual, cada país exportador de capital quiere gravar todas las rentas de sus residentes, inclusive las que se produzcan fuera de sus fronteras, simplemente para no erosionar sus bases impositivas.

De aceptarse lo anterior, queda claro que toda apelación a criterios de eficiencia económica para defender la renta mundial, lo que hace no es sino disimular la verdadera intención de estos países de gravar todo lo que esté a su alcance. Esto en principio parece legítimo, pues cada país tiende derecho de tomar las medidas de su conveniencia. El problema con que nos topamos es que el criterio de renta mundial, como su nombre lo indica, interfiere con las rentas obtenidas fuera del país de residencia del contribuyente, por lo que provoca constantes problemas de doble imposición y de ahí la necesidad de suscribir tratados de doble imposición.

Consideraciones de justicia-equidad

De principio debe reconocerse que el argumento de la justicia o equidad a favor de un sistema de renta mundial en oposición al de renta territorial que tenemos actualmente, resulta más difícil de defender, debido a que al entrar en el terreno de las valoraciones, las conclusiones que se extraigan dependerán de aquél conjunto de variables que se elijan, como veremos de seguido.

El ejemplo que suele citarse para señalar la mayor equidad de un sistema de renta mundial en comparación a uno de renta territorial, suele remitirse a dos sujetos que obtienen un idéntico ingreso, uno de ellos de fuente nacional y otro de fuente extraterritorial. De esta forma, el sujeto que recibe rentas territoriales tendrá que tributar por las mismas, mientras que el que las obtiene de fuera de las fronteras no lo hará. De esta forma se concluye que no es justo o equitativo que dos sujetos con las mismas rentas y por ende con la misma capacidad económica se traten de forma desigual, haciendo tributar a uno solo de ellos.

En primer lugar, cabe aclarar que este ejemplo tantas veces citado asume, a mi forma de ver de forma incorrecta, que las rentas que provienen del extranjero nunca han tributado, lo cual en la mayoría de los casos no es cierto. Por otro lado, en el caso citado se ha decidido comparar deliberadamente a los dos sujetos que residen en el mismo país. Sin embargo esto no es necesariamente correcto.

² International Chamber of Commerce, Avoidance of Double Taxation. Exemption versus Tax Credit Method, Resolución del ICC y Reporte de la Comisión Tributaria, 1955.

³ Bulletin for International Fiscal Documentation 1984, pág. 545

⁴ World-wide or source taxation of income, en Ifisco, 1988.

Supongamos ahora que nos encontramos en un país con renta mundial y comparamos al sujeto residente del país A que obtiene rentas en el extranjero, con un sujeto residente de ese país B. En este caso, tampoco resulta justo que el sujeto del país A tenga que pagar más impuestos que los que paga el sujeto que produce las mismas rentas en el país B. Y de hecho, en mi opinión es más correcto comparar a los sujetos del país A y B a efectos de justicia tributaria y no sólo a los del país A, puesto que las rentas han sido generadas precisamente en el país B.

Como se dijo, en términos generales la tarifa de impuestos representa de forma indirecta el nivel de servicios públicos que se reciben en un país determinado, o como decía BENJAMIN FRANKLIN, los impuestos son el precio de vivir en una sociedad civilizada. Si esto es así, también resulta injusto que las rentas generadas con la infraestructura del país B, tengan que pagar impuestos como si se hubieran generado aprovechando los servicios públicos e infraestructura que se prestan en el país A, que nada intervino en la producción de las rentas, lo cual también parece injusto.

Además, asumiendo que el país B es no desarrollado, existen una serie de riesgos adicionales a dicha condición, como por ejemplo, las mayores tasas de inflación e intereses o inclusive restricciones para la repatriación de capitales al país de residencia de su propietario, lo cual aconseja en principio que cuando menos, dichas rentas no paguen impuestos en el país de residencia, hasta tanto no hayan sido efectivamente repatriadas, cuestión que opera de hecho en muchos países que aplican el criterio de renta mundial.

Por otro lado, en un mundo globalizado como en el que vivimos, también es aconsejable no sólo observar a los contribuyentes individualmente, sino a los diferentes Estados que coexisten en las relaciones económicas. A nivel de Estados, resulta muy dudoso que el sistema de renta mundial conlleve una mayor justicia o equidad, puesto que en el ejemplo discutido, es claro que el país que contribuye a la producción de rentas es el B, mientras que el A es quien se lleva la mejor tajada de las ganancias en impuestos sin haber contribuido en nada.

Por las razones antedichas, el argumento de que el sistema de renta mundial resulta más justo o equitativo, me parece que depende mucho del punto de vista que se tome. La justicia dependerá de las situaciones y sujetos que se decida comparar. Por lo tanto, no se puede predicar con carácter general su supuesta mayor equidad.

El caso de Costa Rica

Lo primero que hay que pensar es que en Costa Rica no estamos ante la disyuntiva de pasar de un sistema de renta territorial puro a uno de renta mundial puro, sino que tanto uno como el otro tienen ciertos elementos mixtos.

En Costa Rica, el sistema actual remesas es un ejemplo de cómo cierto tipo de rentas que no encuadran técnicamente como rentas territoriales, son tratadas como tales a efectos de que se puedan gravar las remesas. Esto ocurre por ejemplo, en el pago de ciertos servicios como los de asesoría técnica o incluso se puede pensar en algunos derechos de propiedad intelectual.

Por otro lado, el proyecto de reforma tributaria ha tomado como modelo de forma bastante fiel el sistema tributario español, el cual sigue el criterio de renta mundial. Pero como se adelantaba, ni en España ni en prácticamente ningún otro país miembro de la

OCDE, se sigue el sistema de renta mundial de forma pura. En este sentido, en España se gravan las rentas mundiales de quienes califican como residentes, pero también se gravan las rentas territoriales de quienes califican como no residentes.

De hecho, resulta que en el momento en que se preparó el proyecto de ley no se tomaron en cuenta ciertas importantes modificaciones de la legislación española, que precisamente tienden al modelo de territorialidad para las rentas de las sociedades en forma similar al modelo aplicado en Francia. Estas modificaciones se hayan contenidas en los artículos 20 bis y ter de la Ley del Impuesto de Sociedades española, que en pocas palabras, vienen a considerar exentas las rentas generadas en el extranjero por empresas españolas, con el afán de promover la internacionalización de las mismas. Aquí se ve claramente como las críticas a la supuesta neutralidad en la exportación de capitales del sistema de renta mundial antes mencionadas no son letra mojada.

Otro ejemplo de lo anterior, son las rentas generadas por entidades tenedoras de valores extranjeros, cuya regulación fue transcrita de forma prácticamente idéntica de la legislación española. Este régimen señala la no incorporación de bases imponibles de rentas generadas por dividendos o participaciones de este tipo de entidades, siempre y cuando las acciones o participaciones sean de sociedades que se dedican a la realización de actividades empresariales fuera de nuestro territorio. Lo anterior es un claro ejemplo de un sistema de renta territorial.

Por otro lado, es sabido que la evaluación del sistema tributario como tal, no se puede hacer de forma precisa, sin antes conocer con certeza que tipo de flujos de capitales existen en nuestro país y como serían tratados por los convenios para evitar la doble imposición (CDIs) que forzosamente tendríamos que rubricar, sino queremos salirnos de la escena internacional. Valga decir que en general, los CDIs tienen más impacto sobre contribuyentes de renta territorial, al disminuir el espectro de rentas que tributan para el país de la fuente, caso en el cual se encuadraría Costa Rica.

En este sentido, los esfuerzos que se están haciendo últimamente para la negociación de CDIs es encomiable, pero a efectos de evaluar el verdadero impacto económico del sistema de renta mundial propuesto, considero de mayor importancia que se analicen profundamente los CDIs firmados por Estados Unidos con países que apliquen renta mundial comparables a Costa Rica. La razón es sencilla, Estados Unidos es nuestro mayor socio comercial y con quién tenemos mayor flujo de capitales y lo que nos pongan sobre la mesa para negociar, será lo que con apenas modificaciones se termine firmando.

Por otro lado, dado que Costa Rica es un importador de capitales neto, deben considerarse medidas adicionales a las contenidas en el proyecto de reforma para fomentar la inversión extranjera. En este sentido deben realizarse esfuerzos para incluir un régimen de incentivos, como lo podría ser la adición de normas similares a los artículos 20 bis y ter de la legislación española citados anteriormente, a efectos de que no se corra el riesgo de que empresas ya presentes en Costa Rica consideren irse del país por el impacto de la renta mundial.

Al respecto, cabe preguntarse porqué si el sistema tributario que se imita, es decir el español, se ha preocupado por considerar exentas las rentas empresariales obtenidas por empresas españolas en el extranjero, por el contrario en Costa Rica, con nuestros graves problemas económicos y de infraestructura, se propone optar por un sistema de renta universal que no considera siquiera esas medidas. Me parece que en el mundo globalizado en que vivimos, esto nos pone en seria desventaja para competir con los

países desarrollados y aún más con los subdesarrollados que tienen sistemas de renta territorial.

Por otro parte, cabe mencionar que desde el punto de vista recaudatorio, es obvio que el peso lo va a llevar la reforma propuesta para convertir el impuesto de ventas en un verdadero impuesto sobre el valor agregado. Con esto se quieren decir dos cosas. La primera, que el efecto recaudatorio de las normas relativas al impuesto sobre la renta va a tener un efecto pequeño en comparación con el IVA. La segunda, que aceptado lo anterior, no deben tomarse medidas que pongan la inversión empresarial extranjera actual en peligro. Por eso considero altamente recomendable que el sistema propuesto al menos siga el criterio de la exención para las rentas empresariales generadas en el exterior, en forma similar a como se hace en España.

Se ha argumentado que el sistema de renta mundial facilitaría el gravamen de los aumentos injustificados de patrimonio, debido a que no sería posible escudarse simplemente en que se trata de rentas de fuente extraterritorial. Con esto se cumpliría uno de los principales objetivos perseguidos por la OCDE en el sentido de evitar el lavado de dinero, aunque ciertamente es precisamente en esos donde dicha actividad florece de forma más acentuada. Y además, también cabe preguntarse si esto no va a hacer que paguen justos por pecador es y que la medicina sea peor que la enfermedad.

Conclusiones

La discusión del proyecto no debe ponerse en términos polarizados de renta mundial o territorial, pues como se vio, ni ahora tenemos uno de renta territorial puro ni tampoco iríamos a uno de renta mundial puro.

Por otro lado, en mi opinión es claro que los países desarrollados han optado en su mayoría por la renta mundial no por altruismo o por una pretendida equidad o eficiencia económica, sino porque les conviene económicamente. Nosotros deberíamos de hacer lo mismo. Por lo tanto, deberíamos observar los beneficios que cada uno de esos sistemas tienen y aplicarlos al menos de forma mixta, tal y como hacen la mayoría de los países desarrollados.

Si la razón que han tenido los países desarrollados para ir hacia la renta mundial ha sido principalmente para no erosionar sus bases impositivas, deberíamos preguntarnos si Costa Rica se haya en la misma situación económica que esos países a efectos de tomar las mismas medidas. En mi opinión esto no es así.

Es claro que cada país está legitimado para tomar las medidas económicas que más le convengan y en este sentido el paso hacia la renta mundial, no lo debemos realizar necesariamente por seguir el modelo de países más desarrollados, si tal acción no da muestras certeras de que nos van a beneficiar desde la óptica económica.

Evitemos caer en ilusiones de que los sistemas tributarios deben diseñarse con un espíritu de justicia o eficiencia económica en términos abstractos, sino mirando a los resultados concretos y principalmente de carácter económico que cada medida implicaría para Costa Rica.