

# Afectaciones contra el desarrollo derivadas de las disposiciones tributarias incluidas en las normas que se proponen en la OMC sobre el comercio digital

Deborah James<sup>1</sup>

© Society for International Development 2019

Publicado en *Development*, 20 septiembre 2019

## Resumen

La capacidad de los países en desarrollo de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) dependerá en gran medida de su capacidad para movilizar recursos, incluso a través de la tributación. Pero las nuevas normas que se proponen en la OMC ponen en riesgo la capacidad de todos los países de generar ingresos fiscales a través de la imposición de gravámenes a la actividad de las empresas transnacionales. Con la coartada de nuevas negociaciones sobre 'comercio electrónico', las principales ETN pretenden amañar a su antojo las normas internacionales para evitar que los gobiernos puedan tasar y establecer aranceles para las transacciones internacionales, además de tasar y gravar las ganancias de las empresas. Si las negociaciones en la OMC derivan en un acuerdo vinculante, los sectores de más rápido crecimiento y más rentables de la economía quedarán para siempre liberados de la responsabilidad de contribuir a la infraestructura social y física en la que basan sus negocios, y los gobiernos no podrán satisfacer las necesidades sociales y de desarrollo de sus poblaciones.

**Palabras clave** Impuestos - Comercio - Comercio electrónico - Comercio digital - Economía digital – Desarrollo

La capacidad de los países en desarrollo de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) dependerá en gran medida de su capacidad para movilizar recursos, incluso a través de la tributación. Pero las nuevas normas que se proponen en la Organización Mundial del Comercio (OMC) ponen en riesgo la capacidad de todos los países de generar ingresos fiscales a través de la imposición de gravámenes a la actividad de las empresas transnacionales (ETN).

Para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible se necesitan miles de millones de dólares de inversión en infraestructura, servicios y generación de empleo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) advierte sobre la creciente deuda que acumulan los países en desarrollo, que llega a niveles insustentables y los pone en riesgo de un colapso total de cara a los golpes externos como las catástrofes climáticas que son cada vez más frecuentes. Y mientras los gobiernos donantes reducen sus presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), los países en desarrollo pierden miles de millones de dólares en Flujos Financieros Ilegítimos (FFI) que paralizan su capacidad de financiar sus propias prioridades de desarrollo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), (OCDE 2019) el G20, la Organización de las Naciones Unidas, los gobiernos y miembros de la sociedad civil de todo el mundo buscan soluciones ante la evasión fiscal y el traslado de ganancias, cuyo costo estimado para los países en desarrollo y desarrollados es de más de \$600 mil millones de dólares por año, sin los cuales su capacidad de cumplir con las necesidades nacionales de financiamiento se restringe en gran medida.

La digitalización acelerada de la economía mundial ha exacerbado estos problemas en los últimos años con consecuencias nefastas. Dada la expansión del comercio facilitado por la tecnología, una economía cada vez más digitalizada tendrá aún más consecuencias para la tributación en todos los países. Por ejemplo, en una plataforma virtual de trabajo de servicios en la cual la oficina central, la mano de obra, la compra y la entrega se producen en jurisdicciones fiscales distintas, ¿dónde se hace el registro de las ganancias y se tasa y cobra el impuesto correspondiente? El sistema fiscal actual no está encarando adecuadamente el cambio en los modelos de negocios provocado por la digitalización. La pérdida de ingresos por la práctica de arbitraje fiscal [la posibilidad de 'escoger el impuesto'] que hacen las empresas digitales es en realidad incluso mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo, debido al mayor porte de sus empresas y a que sus mercados de comercio digital son más grandes.

Pero mucho más perjudicial y desconocido es el hecho que las iniciativas de reforma actuales podrían correr peligro y estar en riesgo debido a las propuestas que se están discutiendo en la OMC con el rótulo y en nombre del 'comercio electrónico'. Con la coartada del 'comercio electrónico', las grandes empresas de tecnología están buscando la manera de asegurarse nuevos derechos que les permitan percibir ganancias en los mercados de todo el mundo, y que las nuevas normas les garanticen al mismo tiempo no tener que pagar impuestos en los mercados de los que extraen sus ganancias.

A instancias de Google, Amazon, Facebook y otras grandes empresas de tecnología, Estados Unidos puso sobre la mesa las primeras propuestas sobre 'comercio electrónico' en

<sup>1</sup> Deborah James djames@cepr.net. Center for Economic and Policy Research, Washington, DC, EEUU.

julio de 2016. Desde entonces, todos los países desarrollados han presentado propuestas sobre el tema, con el fin de haber iniciado nuevas negociaciones en la OMC durante su Conferencia Ministerial más reciente que se llevó a cabo en Buenos Aires en diciembre de 2017. Pero para ese entonces, el Grupo Africano, India y algunos gobiernos progresistas de América Latina se habían percatado de algunas de las muchas implicaciones negativas y, con el apoyo de la sociedad civil, consiguieron que se les negara a los promotores el nuevo mandato para iniciarlas.

Desde entonces, algunos miembros de la OMC se han estado reuniendo al margen de la OMC en un intento de iniciar negociaciones incluso sin un mandato 'multilateral' de todos los miembros. Y en marzo de 2019 hicieron justamente eso: un grupo de 76 países, todos países desarrollados acompañados de dos docenas de gobiernos pro neoliberales de países en desarrollo<sup>2</sup>, anunciaron el comienzo de nuevas negociaciones en pos de un acuerdo 'plurilateral' en el marco de la OMC.

Si bien el comercio electrónico como tal puede ser de utilidad para el desarrollo de un país, las normas que se proponen representarían una nueva constitución para la economía digital, que les garantiza a las grandes empresas nuevos derechos para operar en los mercados al tiempo que impide un control público de las nuevas megaempresas del mundo digital.

Las negociaciones y normas que se proponen conllevan un sinnúmero de repercusiones para el desarrollo. Lo más escandaloso es que impedirían que los países en desarrollo usen su mayor recurso, los datos, para su propio desarrollo (Singh 2017). Las industrias locales que compiten con las gigantescas empresas del mundo digital también se verían perjudicadas (Munu 2019); exacerbarían las desigualdades entre los países a la vez que no zanjarían la brecha digital; consolidarían el poder monopólico de las principales ETN a costa de la democracia y el desarrollo; nos expondrían a más riesgos de crisis financieras; tendrían graves consecuencias para el empleo y los derechos laborales; pondrían en riesgo la privacidad personal y la protección de los datos; expondrían a las mujeres y a las personas no blancas a más discriminación basada en algoritmos (Smith 2017); y les impediría a los países en desarrollo utilizar los requisitos de desempeño que antes usaron todos los países desarrollados. Tampoco incluirían disposiciones referidas al desarrollo, ya que las normas se aplicarían por igual a los países sin importar su nivel de desarrollo. Ya escribí en otras ocasiones acerca de las repercusiones profundas que entrañan estas negociaciones en términos del desarrollo (James 2017, 2018, 2019a). Una carta de abril de 2019 firmada por 315 organizaciones de casi 90 países principalmente en desarrollo demostró que entre la sociedad civil cunde la alarma en torno a varias de estas inquietudes<sup>3</sup>. Pero el asunto de las afectaciones fiscales

aún no se ha encarado en profundidad en el contexto de los debates sobre impactos.

## Propuestas tributarias en las negociaciones sobre comercio digital y sus implicaciones perjudiciales para el desarrollo

Los promotores de las negociaciones sobre comercio digital aspiran consolidar el modelo explotador de negocios de las megaempresas de tecnología, que ya es bien conocido en este momento:

- (a) Obtener derechos para operar en los mercados, y al mismo tiempo:
- (b) Perpetuar la desregulación (las empresas como Airbnb son conocidas por operar en zonas grises desde el punto de vista normativo);
- (c) Acceder a una oferta infinita de mano de obra barata (un componente esencial del 'éxito' de Uber es la baja retribución a sus conductores);
- (d) Recopilar, ya sea legal o ilegalmente, enormes cantidades de datos personales de sus usuarios en todo el mundo (los escándalos respecto de la recopilación de datos por Facebook son bien conocidos, pero Google recopila incluso más datos y los asocia a los datos de las tarjetas de crédito y de ubicación de los consumidores para hacer publicidad dirigida);
- (e) Mantener posiciones monopólicas excluyendo o absorbiendo a la competencia (por lo cual ya se multó a Google y Apple y por lo cual se está demandando a Amazon); y
- (f) No pagar impuestos (Amazon no pagó ningún impuesto federal sobre los \$11.200 millones de dólares de ganancias que obtuvo en 2018, y de hecho recibió un reembolso). Por lo general existen dos fuentes de ingresos fiscales derivados del comercio. La primera son los aranceles, que son impuestos que pagan las empresas por el privilegio de obtener ganancias en un país (estos son usualmente aranceles a las importaciones, pero también hay aranceles a las exportaciones). La segunda son los impuestos sobre las ganancias empresariales que se les cobran a las empresas extranjeras que operan en una jurisdicción.

Aunque los problemas de evasión fiscal y de flujos financieros ilegítimos a nivel mundial son en gran medida resultado de la emisión de facturas comerciales falsas y otros problemas relacionados con el comercio, estos problemas no se tratan en la OMC.

En lugar de evaluar la forma en que las normas actuales de la OMC contribuyen a la crisis mundial de evasión fiscal, como parte de las nuevas propuestas relativas al 'comercio digital', algunos miembros de la OMC pretenden minimizar o prohibir que los países tasan y cobren cualquiera de estos dos tipos de tributos, apelando para ello a siete

<sup>2</sup> Argentina; Benín; Brasil; Brunéi Darussalam; Chile; China; Colombia; Costa Rica; Costa de Marfil; El Salvador; Honduras; Hong Kong; Kenia; RPD Lao; Malasia; México; Mongolia; Myanmar; Nicaragua; Nigeria; Panamá; Paraguay; Perú; Corea del Sur; Taiwán; Tailandia; Turquía y Uruguay.

<sup>3</sup> "Carta de 315 organizaciones de la sociedad civil de más de 90 países contra las negociaciones sobre el comercio digital en la OMC", red mundial Nuestro Mundo No Está En Venta (OWINFS), abril 1, 2019. [https://ourworldisnotforsale.net/2019/Digital\\_trade\\_2019-04-01-en.pdf](https://ourworldisnotforsale.net/2019/Digital_trade_2019-04-01-en.pdf).

disposiciones distintas. Desdichadamente, a pesar que los ministerios de finanzas están involucrados en las discusiones a nivel mundial sobre reformas fiscales, estos mismos miembros de la OMC no han convocado (o bloquearon) hasta la fecha cualquier debate sobre las afectaciones contrarias al desarrollo derivadas de las disposiciones tributarias incluidas en las propuestas sobre ‘comercio electrónico’ en la OMC.

## Disposiciones relacionadas con los aranceles

Las propuestas de reducción de los aranceles para las empresas incluyen disposiciones que apuntan a: transformar en permanente la moratoria sobre los derechos de aduana impuestos a las transmisiones electrónicas; elevar el umbral a partir del cual se pueden imponer aranceles sobre el comercio de paquetes individuales (*de minimis*); y eliminar los aranceles sobre los bienes de tecnologías de la información.

Estas disposiciones podrían tener impactos devastadores sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) que constituyen la amplia mayoría de las fuentes de empleo en los países en desarrollo. Cuando los países liberalizan sin fortalecer las capacidades internas, la experiencia de décadas y las políticas tradicionales de desarrollo demuestran que es más probable que se vean inundados por importaciones que barren con las MIPYME existentes, en lugar de que se produzca una mágica expansión de las exportaciones (Munu 2019).

### Exención permanente de los derechos de aduana a las transmisiones electrónicas

Las transmisiones electrónicas incluyen productos electrónicos como películas (Netflix), videos (YouTube), música (iTunes de Apple) y libros (Amazon), así como cualquier otro bien o servicio inherentemente electrónico como los programas informáticos (*software*). En 1996, los miembros de la OMC acordaron aplicar una moratoria a los impuestos en frontera sobre las transmisiones electrónicas. Esta moratoria se ha renovado cada dos años. Políticamente se concede esta moratoria como un ‘trueque’ a cambio de una exención que ayuda a mantener un ambiente de certidumbre para las industrias de medicamentos genéricos en los países en desarrollo, en el sentido de que los países dueños de las patentes no les inicien demandas, incluso si el país en desarrollo estuviese ejerciendo su derecho a la flexibilidad que tanto les costó conseguir en el marco del acuerdo sobre los Aspectos la Propiedad Intelectual relacionadas con el Comercio (ADPIC). En la jerga de la OMC, esto se denomina ‘exención de reclamaciones en casos en que no existe infracción’ en el marco del ADPIC. Esto significa que para que puedan tener mayor certidumbre de poder garantizarles acceso a medicamentos a los pobres, a los países en desarrollo se les prohíbe imponerle derechos de aduana a Netflix.

De hecho, las ETN que comercian productos que pueden digitalizarse han presionado fuertemente para que la

exención de los aranceles sobre las transferencias electrónicas se renueve de manera permanente. De hecho, Estados Unidos presionó en la última Conferencia Ministerial para que la exención sea permanente y se opuso a la renovación de contrapartida referida al acceso a los medicamentos (en defensa de los intereses de sus grupos de presión de la industria farmacéutica). Al final, ambas exenciones fueron renovadas, pero tienen fecha de vencimiento en diciembre.

La pregunta es: ¿por qué la venta de productos que pueden digitalizarse pero que siguen dependiendo de la infraestructura, los sistemas educativos, las tecnologías de comunicaciones y otros recursos en los países de destino no contribuye a costear estos gastos? ¿Por qué tienen que competir los comerciantes minoristas nacionales con comerciantes minoristas electrónicos que fueron efectivamente subsidiados al haberseles otorgado acceso libre de impuestos a sus mercados?

Un nuevo estudio informativo publicado por la UNCTAD sobre la expansión del comercio de transmisiones electrónicas y sus implicaciones para el Sur titulado ‘*Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South*’ está dando de qué hablar en las negociaciones en la OMC (Banga 2019). La economista Rashmi Banga del departamento de Globalización y Estrategias de Desarrollo de la UNCTAD demostró las posibles consecuencias que tendría para los países en desarrollo renovar la moratoria sobre los derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. Comparó la moratoria —que implica cero de aranceles— con los tipos arancelarios actuales (consolidados) sobre tanto las transmisiones electrónicas como los productos que se pueden digitalizar, y halló que la moratoria sólo le costó a los países desarrollados \$200 millones de dólares mientras que a los países en desarrollo les costó cerca de \$8 mil millones de dólares: es decir, 40 veces los ingresos de todos los países desarrollados juntos. De modo que la moratoria implicaría una transferencia de miles de millones de dólares de ingresos arancelarios directamente desde la base fiscal de los países en desarrollo a las arcas de Netflix, YouTube, Apple, Amazon y otras.

### Un mínimo elevado para los pequeños paquetes libres de aranceles (*de minimis*).

Tasar y cobrar aranceles conlleva costos administrativos, como ocurre con todos los impuestos, y hay un nivel en el que los costos son mayores que las ganancias. El nivel en el cual un país establece el valor mínimo que debe tener un paquete para que valga la pena tasar y cobrar aranceles se denomina el nivel *de minimis*. Ana B. Hinojosa, directora de Cumplimiento y Facilitación de la Organización Mundial de Aduanas, afirmó durante la semana del Comercio Electrónico en África, llevada a cabo por la UNCTAD en Nairobi en diciembre de 2018, que hace tiempo se reconoce de común acuerdo que cada país debe tener un *de minimis* que sea el *correcto para el nivel de su economía*, dadas las distintas estructuras de las economías en los distintos niveles de desarrollo, incluida la matriz nacional

de ingresos fiscales además de los costos administrativos. Los grupos de presión empresarial, en particular la industria estadounidense de envíos urgentes o entrega inmediata, que sería la principal beneficiaria del aumento del comercio de paquetes pequeños, propone un *de minimis* 'razonable'. Hinojosa señaló que el *de minimis* de Estados Unidos es sólo \$800 dólares. Este es un nivel muy alto, específicamente pensado para la variada matriz de ingresos fiscales de Estados Unidos (particularmente la ausencia de un impuesto al valor agregado, o IVA). Hinojosa alertó contra la universalización de este sistema debido a su falta de pertinencia y adecuación para otros países, especialmente los países en desarrollo.

### Eliminación de aranceles a los productos de tecnologías de la información

Los grupos de presión empresarial y los gobiernos que los representan han incluido disposiciones en las negociaciones sobre el comercio digital que exigen que los países que se sumen al Acuerdo sobre Tecnología de la Información y su expansión (ITA e ITA-II por sus siglas en inglés). El ITA (y la posterior expansión, ITA-II) estipula un nivel arancelario cero en determinados productos que algunos miembros de la OMC lograron incluir en la lista del ITA, porque supuestamente están relacionados con la industria de las tecnologías de la información. Algunos países como India optaron por no sumarse a la expansión, porque en lugar de experimentar una expansión de su industria de tecnologías de la información, como sostenían sus promotores que ocurriría, sus industrias nacionales de tecnologías de la información se vieron diezmadas después de recibir una avalancha de importaciones de productos de tecnologías de la información más baratos tras la reducción de los aranceles a cero. Muy pocos países en desarrollo son miembros del ITA original o el expandido. Exigirles entonces que se sumen al ITA o al ITA-II como parte de un posible acuerdo sobre comercio digital podría acarrear no solamente la desaparición de sus industrias nacionales de tecnologías de la información, sino también la pérdida de importantes ingresos arancelarios derivados de los cientos de productos de tecnologías de la información que entrarían a los países en desarrollo.

¿Por qué son los ingresos arancelarios mucho más importantes para los países en desarrollo? En el caso de África, los impuestos al comercio son fundamentales y necesarios debido a la estructura económica de África y sus experiencias únicas al respecto a lo largo de los años. Las economías africanas siguen dependiendo de las exportaciones de bienes primarios, y la recaudación fiscal derivada de los impuestos a la renta sigue siendo limitada por el bajo porcentaje de la población que forma parte del sector formal. Los países industrializados dependen menos de los impuestos a las importaciones porque tiene la posibilidad y capacidad de recaudar impuestos de otras fuentes. Por ejemplo, según los indicadores de desarrollo del Banco Mundial de 2017, algunos países africanos y caribeños dependen fuertemente de los impuestos al comercio como porcentaje de sus ingresos:

Algunos ejemplos Impuestos sobre el comercio internacional como porcentaje de los ingresos	
Somalia	37,4
Bahamas	34,8
Jamaica	33,9
Namibia	32,5
Botsuana	31,7
Liberia	30,0
St. Lucia	29,2
Costa de Marfil	27,8
Bangladesh	24,5
Pequeños Estados del Caribe	33,9

Sin embargo, los países desarrollados dependen mucho menos de los aranceles como porcentaje de su matriz fiscal.

Algunos ejemplos Impuestos sobre el comercio internacional como porcentaje de los ingresos	
Todo el mundo	3,6
Japón	1,4
Estados Unidos	1,0
Noruega	0,2
Unión Europea	0,0

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial a 2017

La experiencia de África a lo largo de los años es un buen argumento a favor de la necesidad de ser cautelosos a la hora de considerar la posibilidad de eliminar los aranceles con la esperanza de recuperar por otras vías y otras fuentes esos ingresos no percibidos. Un estudio del FMI (Baunsgaard y Keen 2005) que analizó un período de 25 años para ver si los países que habían liberalizado el comercio y perdido ingresos arancelarios pudieron reemplazarlos con otros ingresos fiscales internos, incluido el IVA, concluyó que los países de renta alta sí pudieron reemplazar los ingresos de los tributos al comercio mediante otros ingresos fiscales internos, mientras que los países de renta media sólo habían podido recuperar 40-60 centavos por cada dólar perdido de impuestos al comercio. Sin embargo, los países de renta baja no habían podido recuperar más que el 30% de los ingresos perdidos.

### Disposiciones que afectan la tasación de los impuestos empresariales

Las disposiciones para recortar los ingresos arancelarios tendrían graves repercusiones negativas para los presupuestos de los países en desarrollo, pero las propuestas también incluyen disposiciones que ayudarían a las empresas a evitar los impuestos sobre las ganancias empresariales. Eso incluye disposiciones como: prohibir los requisitos de transferencia de tecnología, prohibirles a los gobiernos que puedan exigir la divulgación de códigos fuente (que es la manera como países como Estados Unidos revisan el código fuente de los programas informáticos de tributación para garantizar que las empresas no hagan trampa en sus tasaciones y liquidaciones fiscales) y prohibir los requisitos de localización de los datos y de presencia local, que son ambos esenciales para que los países puedan evaluar las

tasaciones y liquidaciones fiscales y conseguir que los corporaciones rindan cuentas cuando violan las normas fiscales nacionales.

### Prohibir que los gobiernos exijan transferencia de tecnología

Al mismo tiempo que procuran reducir los obstáculos tangibles al comercio tales como los aranceles, los promotores del comercio digital han tratado que se eleven los obstáculos intangibles, por ejemplo incrementando la protección jurídica de los “derechos de propiedad intelectual” (DPI). Las empresas digitales dependen de los DPI incluso más que sus contrapartes analógicas. Según la UNCTAD “las cargas (es decir, pagos) por el uso de DPI extranjeros aumentaron de menos de \$50 mil millones de dólares en 1995 a \$367 mil millones de dólares en 2015)” (UNCTAD 2018). Pero en el contexto de la OMC, el acuerdo sobre los ADPIC ofrece algunas flexibilidades a la aplicación de los derechos monopólicos de las patentes, a la vez que brinda protección jurídica a otros. Por ejemplo, a los Países Menos Adelantados (PMA) no se les exige implementar las normas del ADPIC sobre monopolios de patentes y datos de prueba hasta el año 2033. El artículo 66.2 del ADPIC exige que los países desarrollados ofrezcan incentivos para la transferencia de tecnología, pero estos nunca se avinieron a las demandas de los países en desarrollo en el sentido de facilitar verdaderamente ese requisito. Por el contrario, han presionado a los países en proceso de adhesión a la OMC a que acepten restricciones más onerosas respecto de la transferencia de tecnología.

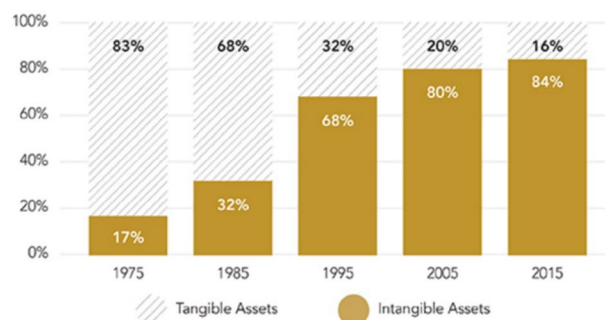
El asunto de la transferencia de tecnología es a menudo un reflejo de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, al calor de la cual las empresas estadounidenses acusan a las chinas de exigirles ilegítimamente que transfieran tecnología como requisito para que se les permita funcionar y obtener ganancias en el mercado chino. Por eso no sorprende que los documentos de cabildeo de las empresas transnacionales y las propuestas de varios países incluyan disposiciones para prohibir la transferencia de tecnología como parte de sus propuestas sobre el ‘comercio digital’. Estas propuestas son claro ejemplo de cómo las negociaciones sobre el comercio digital van mucho más allá del ‘comercio electrónico’ y abarcan en realidad una amplia gama de aspectos de la economía con el fin de afianzar y perpetuar el poder de las más grandes empresas.

En lugar de facilitar la transferencia de tecnología para cumplir con la promesa de cerrar la brecha digital, las disposiciones actuales de las negociaciones sobre el comercio digital pondrían a las tecnologías patentadas fuera del alcance de los países en desarrollo, aumentando el peso de los intangibles en las cadenas de valor mundiales y garantizando que los países en desarrollo obtengan incluso menos del comercio mundial.

Un artículo publicado en la revista Fortune demuestra en detalle “Cómo Uber juega el juego de la evasión fiscal” a través del uso de monopolios de patentes para registrar las ganancias en empresas fantasma en paraísos fiscales

(O’Keefe y Jones 2015).

### COMPONENTS of S&P 500 MARKET VALUE



Fuente: Estudio sobre bienes intangibles de 2017, Ocean Tomo.

En su informe insignia sobre Comercio y Desarrollo, la UNCTAD explica la conexión:

Además de aumentar la concentración del mercado de exportación, las grandes empresas han potenciado su capacidad de extraer rentas erigiendo barreras nuevas y más intangibles para la competencia, lo que se refleja en una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual y en una mayor capacidad para aprovechar las normas y reglamentos nacionales a fin de trasladar beneficios y eludir impuestos.

El consiguiente aumento de los rendimientos resultantes de los monopolios generados por los derechos de propiedad intelectual, así como la reducción de los costos fiscales relativos de las grandes empresas, crea una mayor desigualdad en las reglas del juego. Los estudios empíricos llevados a cabo para el presente Informe indican que la gran expansión de la rentabilidad de las mayores empresas transnacionales - que vienen a ser las grandes empresas que dominan el comercio y las finanzas internacionales- junto con su creciente concentración, ha contribuido de manera determinante a reducir la parte proporcional de los ingresos percibidos por los trabajadores a nivel mundial, exacerbando así la desigualdad en los ingresos de las personas.

Lo mismo sucede con la parte de los ingresos que obtienen los países en desarrollo a través del comercio. La UNCTAD observa además que:

Los servicios derivados de los bienes intangibles cuya ubicación geográfica puede ser determinada por las empresas prácticamente a voluntad -como los activos financieros o los derechos de propiedad intelectual (DPI) - pueden ahora “comerciarse” de forma más libre entre las jurisdicciones de mayor tributación y las de menor tributación y dentro de las empresas transnacionales (ETN) mismas. En general, estos procesos han inclinado la distribución del valor agregado a favor del capital, especialmente el capital transnacional, cuyos propietarios siguen teniendo su sede en los países desarrollados.

Es el colmo de la hipocresía que en las negociaciones que según sus promotores ayudarán a los países en desarrollo a cerrar la brecha digital, que por definición significaría aumentar sus capacidades tecnológicas en una amplia gama de sectores, se incluyan normas para limitar ese acceso tecnológico, particularmente de formas tales que también limitarán la capacidad de estos mismos países para financiar sus propias innovaciones.

### **Prohibir los requisitos de ‘divulgación de código fuente’**

Varios países de la OMC están proponiendo prohibiciones o restricciones a la potestad de los gobiernos de exigir acceso a o la divulgación o la transferencia del código fuente de los programas informáticos (o algoritmos o secretos comerciales). Según la abogada experta en temas comerciales Sanya Reid Smith, algunas autoridades fiscales, como en los Estados Unidos, acceden al código fuente de los programas informáticos utilizados para la contabilidad, la planificación fiscal, la preparación de declaraciones de impuestos y el cumplimiento de las mismas, y copian el código fuente y lo divulgan a los expertos para que les asesoren. Esta potestad de las autoridades de verificar los códigos fuente, algoritmos o secretos comerciales quizás les sea vedada a quienes estén de acuerdo con estas propuestas de ‘comercio electrónico’ en la OMC, lo que dificultaría aún más la detección de la evasión fiscal (Smith 2017).

### **Prohibir los requisitos de almacenamiento local de datos**

Un objetivo central del cabildeo empresarial transnacional es garantizarse el derecho de transferir datos a través de las fronteras, y conseguir que a los gobiernos se les prohíba exigirles a las empresas que operan en sus jurisdicciones que almacenen los datos o incluso un conjunto de los datos de sus operaciones en los servidores nacionales. Esto representa una grave amenaza al desarrollo, porque los datos son el activo más valioso hoy en día y son la sangre que le da vida a la economía del futuro. Las empresas que tengan dominio de la inteligencia artificial en sus sectores respectivos serán las que predominarán en esos sectores industriales; y la inteligencia artificial depende de conjuntos inmensos como *IT for Change* han analizado ampliamente en sus escritos el valor de los datos para los países en desarrollo, y la necesidad de que los países en desarrollo preserven el derecho a controlar sus propios datos y no admitan nuevas normas que establezcan que las ETN tienen derechos infinitos de recopilar, procesar y controlar sus datos con fines de lucro privado (Singh 2017, Singh 2019).

Sin embargo, la disposición propuesta para prohibir el almacenamiento local de datos también tiene implicaciones fiscales. Muchos países exigen que los datos de las empresas extranjeras se almacenen a nivel local para que las autoridades impositivas puedan revisar y verificar los datos en caso de auditorías o si se requiere revisión. Por ejemplo, para cumplir con la Ley de Ingresos Nacionales, Nueva Zelanda exige que todos los registros empresariales se almacenen en centros de datos ubicados en Nueva Zelanda, para que las autoridades impositivas puedan garantizar que

las ETN están pagando los impuestos a la renta que les corresponde.

Existen tratados de asistencia judicial recíproca a los que las autoridades podrían recurrir, pero los expedientes que se tramitan a su amparo suelen tardar años en resolverse. Hay disposiciones en algunas propuestas de reforma tributaria que encararían parcialmente el asunto del acceso a la información, pero no es lo mismo que un gobierno comparta con otro gobierno la información que le proporciona una empresa, a que la autoridad reguladora tenga acceso directo a los registros financieros, como en el caso de una empresa financiera virtual que alegue haber quebrado y se fugue con los activos de los inversionistas.

### **Prohibir los requisitos de presencia local**

La ley tributaria tradicional exige el Establecimiento Permanente para imponer obligaciones de responsabilidad fiscal a las empresas. Muchos países exigen que las empresas que quieran brindar servicios en sus países mantengan una presencia local justamente por esa razón (además de contar con una filial o sucursal a la que se le pueda reclamar indemnización en caso de fraude o abusos contra los consumidores o trabajadores, por ejemplo). Dado el hecho que las empresas cada vez suministran más servicios digitales sin establecer presencia local, este requisito es uno que muchos promotores de iniciativas de reforma fiscal quieren abordar.

Sin embargo, al mismo tiempo que las empresas digitales se resisten a esta reforma de las normas fiscales a nivel mundial, pretenden garantizarse el derecho de operar en mercados de todo el mundo y que se les prohíba a la vez a los gobiernos exigirles establecer presencia local. Sin esa presencia local sería sumamente difícil que los gobiernos puedan ejercer jurisdicción sobre la empresa para tasar o calcular y cobrarles físicamente los impuestos. Y como no habría ninguna filial con activos físicos que pudieran incautarse si las empresas no cumplieran con sus obligaciones fiscales, esto también podría tener graves implicancias en términos de la exigibilidad.

Los recortes a los ingresos del Estado entrañan altos costos sociales y económicos, de modo que los beneficios de la reducción de los ingresos fiscales pocas veces superan los costos. La evidencia de la OCDE y las agencias de la ONU demuestra que las decisiones de las empresas respecto de sus inversiones dependen más de que los gobiernos proporcionen servicios tales como una mano de obra saludable y calificada; estabilidad social, jurídica y política; e infraestructura, más que de las tasas fiscales. Cuando Amazon hizo un llamado a las ciudades de Estados Unidos para que se ofrecieran como el mejor lugar para la próxima sede principal de la empresa, les pidieron a las ciudades que proporcionen todo desde mano de obra educada, transporte público eficiente, espacios verdes y culturales hasta una base sólida de infraestructura, y al mismo tiempo les pidieron a esas mismas ciudades que tendrían que hacerse cargo de costear todas esas inversiones, que le ofrezcan a la empresa las mayores deducciones tributarias.

Pero no hay muchas pruebas de que su decisión final haya dependido de los descuentos fiscales.

La reforma tributaria mundial es una prioridad para los países en desarrollo, y los debates sobre el desarrollo se centran a nivel mundial en los miles de millones de dólares de inversiones necesarias para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Así que: ¿por qué en las negociaciones que sus promotores promocionan como de 'comercio electrónico para el desarrollo' existen tantas propuestas con consecuencias negativas en materia fiscal? El comercio electrónico puede ser parte de la estrategia de desarrollo económico general de un país; pero eso es algo muy distinto a convenir un conjunto de normas escritas por Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft para ayudarlas a evitar tener que pagarles a los países en desarrollo y desarrollados los impuestos que les corresponden, afianzando así sus ventajas por sobre las empresas nacionales y no digitales, y que les facilitan a la vez la obtención de ganancias derivadas de la acumulación de vastos conjuntos de datos de sus poblaciones.

## Los esfuerzos recientes en el G20 y otros lugares son insuficientes

Al mismo tiempo, el tema de la tributación de las transacciones digitales y la tributación adecuada de las empresas digitales debería tratarse a nivel internacional, no para facilitar que las empresas digitales eludan impuestos, sino para ayudarle a los países a tasar adecuadamente los impuestos a las transacciones y las empresas digitales.

En las reuniones recientes del G20, los ministros de finanzas acordaron trabajar en pos de un único enfoque aplicable a nivel mundial a las empresas digitales. El resultado potencialmente más positivo de este trabajo probablemente sea la introducción de métodos de reparto de las ganancias. Pero esto está lejos de ser el sistema unitario que reclama el grupo G24 de países en desarrollo, y por lo tanto sigue siendo insuficiente.

Pero al mismo tiempo, la cumbre de líderes del G20, a la que asistió el Director General de la OMC, impulsó una 'Vía de Osaka' que hacía manifiesto su respaldo a las normas propuestas sobre el comercio digital en la OMC. Afortunadamente, esta iniciativa fue rechazada por Sudáfrica, India e Indonesia.

Algunos países como Francia, anunciaron su intención de comenzar a gravar a las empresas digitales que se están aprovechando del 'arbitraje fiscal' para evadir impuestos. Pero hay que encontrar una solución a nivel internacional que no debe verse obstaculizada por acuerdos comerciales que por la puerta trasera habilitan mecanismos para que las empresas no tengan que pagar impuestos.

## Los países necesitan industrialización digital, no las normas que se proponen sobre comercio digital

Más allá de las consecuencias fiscales, el asunto del control del valor económico de los datos constituye un eje central de las negociaciones sobre el comercio digital. Las grandes empresas de tecnología son las más valuadas en términos de formación de capital: cinco de las siete mayores empresas del mundo son grandes empresas de tecnología de Estados Unidos, porque son las propietarias de los datos. La capacidad de aprovechar los datos y la tecnología para el desarrollo económico a través de la *industrialización digital* es un asunto cada vez más importante en los círculos de comercio y desarrollo (Singh 2019; James 2019b). Eso incluye el desarrollo regional de economías de datos basadas en el Sur mediante estrategias como el establecimiento de infraestructura informática en la nube, infraestructura de datos e inteligencia de datos, incluida la inteligencia artificial. La UNCTAD propone un programa para lograr esta transformación básica en su agenda de integración regional titulada '*South-South Digital Cooperation for Industrialization: A Regional Integration Agenda*' (Kozul-Wright y Banga 2018).

La liberalización de las normas sobre el comercio digital debilitará aún más en realidad la capacidad de los países en desarrollo de generar recursos para las necesidades normales de desarrollo y cumplir los ODS. Cabe agregar a esto las necesidades financieras cada vez mayores para financiar el cierre de la brecha digital, en términos de proporcionar electricidad, carreteras, servicios postales, acceso asequible y accesible a la banda ancha y habilidades digitales. Finalmente, los países en desarrollo necesitarán incluso más recursos adicionales para pasar a la siguiente etapa de financiar su industrialización digital.

Por eso, además de eliminar prematuramente la posibilidad de usar los aranceles para la protección de las industrias nacientes, las negociaciones sobre el comercio digital podrían amenazar inmensamente los ingresos que se obtienen tanto de los aranceles como de los impuestos a las empresas, que los países en desarrollo precisan para financiar necesidades verdaderas de desarrollo como salud, educación, infraestructura e incluso las inversiones necesarias para llevar a otra escala el acceso a la tecnología, todo lo cual es mucho más esencial para el desarrollo que una esperada expansión del comercio electrónico.

Las tecnologías digitales y la inteligencia artificial también provocarán trastornos para las industrias tradicionales. Mitigar estos trastornos económicos será costoso y aumentará las demandas que recaen sobre los gobiernos. En un artículo revelador del *New York Times* escrito por uno de los principales inversionistas del mundo en inteligencia artificial, Kai-Fu Lee advierte:

Me parece inevitable que gran parte del dinero generado por la inteligencia artificial tendrá que transferirse a aquellas personas que fueron

desplazadas y se quedaron sin empleo. Esto sólo parece viable mediante políticas keynesianas de mayor gasto público, presumiblemente recaudado con impuestos a las empresas adineradas. ...

Reconoce que esto quizás sólo sea posible en China y Estados Unidos que es donde están radicadas las empresas de inteligencia artificial.

Así que si la mayoría de países no podrán gravar a las empresas de inteligencia artificial ultra-redituables para subsidiar a sus trabajadores, ¿qué opciones les quedan? Sólo veo una: A menos que quieran sumir a su pueblo en la pobreza, se verán obligados a negociar con cualquier país que suministre la mayor parte de sus programas informáticos de inteligencia artificial -China o Estados Unidos- para pasar esencialmente a depender económicamente de ese país, recibiendo subsidios de asistencia social a cambio de permitir que las empresas de inteligencia artificial del país "matriz" continúen extrayendo ganancias de los usuarios de ese país dependiente. Ese tipo de arreglos económicos darían lugar a una reformulación de las alianzas geopolíticas actuales. (Lee 2017)

Si las ETN digitales mundiales logran imponerse y consiguen garantizarse derechos permanentes para controlar la recopilación, procesamiento y uso de los datos del mundo y granjearse así un poder sin precedentes, y además el derecho a no pagar ningún impuesto sobre sus ganancias, este es el pronóstico de un futuro probable. Convenir nuevas normas sobre el comercio digital en la OMC perpetuaría las políticas fiscales con impactos potencialmente devastadores en términos de los ingresos fiscales necesarios para el desarrollo, y limitaría enormemente a los países en desarrollo que no podrán invertir en su industrialización digital en el futuro<sup>4</sup>.

Los países desarrollados promotores tienen en la mira a gobiernos del Caribe, África y Asia, y especialmente a países PMA para que se sumen a las negociaciones que tienen lugar todos los meses en Ginebra. Desde que se iniciaron las negociaciones se han sumado Benín, Costa de Marfil y Kenia, a pesar que no se conoce qué beneficios les reportará eso a estos países africanos. A los promotores les gustaría poder demostrar que las negociaciones tienen impulso suficiente como para obtener un mandato para llevar a cabo negociaciones multilaterales durante la próxima Conferencia Ministerial de la OMC que se llevará a cabo en junio de 2020 en Kazajistán. Dadas sus (falsas) promesas de asistencia, posiblemente consigan nuevas adhesiones.

Para aquellas personas cuyo país está participando sería útil dirigirse al gobierno para informarle sobre las implicaciones fiscales de las normas propuestas. De la misma forma, en los países no son parte, las defensas del

gobierno podrían fortalecerse si se les alerta y toman en cuenta las posibles consecuencias fiscales.

Las grandes empresas transnacionales de tecnología se han asegurado de que los acuerdos comerciales les proporcionen una vía para perpetuar disposiciones anti-tributarias que no podrían conseguir por vías democráticas. Se requerirán los esfuerzos aunados de expertas y expertos en política comercial y fiscal y de defensoras y defensores del desarrollo para proteger y preservar el margen de maniobra en materia de política fiscal para el desarrollo sustentable y evitar la imposición de la evasión fiscal por las ETN mediante acuerdos comerciales.

## REFERENCIAS

- Banga, Rashmi. 2019. Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South, documento de investigación No. 29 de la UNCTAD: Febrero.
- Baunsgaard, Thomas y Michael Keen. 2005. Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization, documento de discusión del FMI: Junio
- James, Deborah. 2019a. Giant Tech Corporations Try to Launch a WTO 2.0 to Cement Digital Colonialism Through International Treaties, América Latina en Movimiento, junio <http://cepr.net/publications/op-ed-columns/giant-tech-corporations-join-force-with-the-wto-to-try-to-launch-a-wto-2-0-to-cement-digital-colonialism-through-international-treaties>.
- James, Deborah. 2019b. South Needs Data Digitalization Policies, *SUNS South-North Development Monitor* #8889, 16 de abril de 2019. <http://www.twn.my/title2/wto.info/2019/ti190412.htm>.
- James, Deborah. 2018. Resultados de la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC, ALAI.net, 24 de abril de 2018 [https://ourworldisnotforsale.net/2018/ALAI\\_ministerial\\_results.pdf](https://ourworldisnotforsale.net/2018/ALAI_ministerial_results.pdf).
- James, Deborah. 2017. Twelve Reasons to Oppose Rules on Digital Commerce in the WTO, *Huffington Post*, 12 de mayo de 2017. [https://www.huffingtonpost.com/entry/twelve-reasons-to-oppose-rules-on-digital-commerce\\_us\\_5915db61e4b0bd90f8e6a48a](https://www.huffingtonpost.com/entry/twelve-reasons-to-oppose-rules-on-digital-commerce_us_5915db61e4b0bd90f8e6a48a).
- Kozul-Wright, Richard, y Rashmi Banga. 2018. *South-South Digital Cooperation for Industrialization: A Regional Integration Agenda*. Ginebra. UNCTAD.
- Lee, Kai-Fu. 2017. *The Real Threat of Artificial Intelligence*. Nueva York: The New York Times.
- Munu, Martin Luther. 2019. *eCommerce and MSMEs: What Trade Rules Could Improve the Business Climate in Africa?* Nuestro Mundo No Está En Venta [https://ourworldisnotforsale.net/2019/Munu\\_Africa.pdf](https://ourworldisnotforsale.net/2019/Munu_Africa.pdf). Marzo
- O'Keefe, Brian y Marty Jones. 2015. *Revenue Do-Si-Do: How Uber Plays the Tax Shell Game*. Revista Fortune. <http://fortune.com/2015/10/22/uber-tax-shell/>. Se accedió el 22 de octubre.
- OCDE 2019. *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. París: OCDE
- Singh, Parminder Jeet. 2017. Developing Countries in the Emerging Global Digital Order—A Critical Geopolitical Challenge to which the Global South Must Respond. *IT for Change*. <https://www.itforchange.net/Developing-Countries-in-the-Emerging-Global-Digital-Order>.
- Singh, Parminder Jeet. 2019. *South Nations Take Firm Stand on Geo-Economics of Data*, *SUNS* #8890. <http://www.twn.my/title2/wto.info/2019/ti190413.htm>. Se accedió el 17 de abril.
- Smith, Sanya Reid. 2017. Some Preliminary Implications of WTO Source Code Proposals, TWN Briefing Series, 2017.
- UNCTAD. 2018. *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. Informe del Secretariado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

<sup>4</sup> Para mayor información sobre los posibles impactos de las propuestas de las negociaciones en la OMC sobre la economía