

EE.UU: Aprobación de la esperada Reforma Tributaria

El 22 de diciembre se firmó en el despacho oval el acta que aprueba la reforma tributaria de Estados Unidos, que entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2018.

La aprobación es significativa por la magnitud de los cambios: la tasa de impuestos a las empresas bajará de un 35% a un 21%, y significará una reestructuración global al sistema impositivo de la principal economía del mundo. También es un triunfo político relevante antes de las elecciones de mitad de período que serán en 2018 y muestra que el GOP (republicanos) sigue manteniendo la disciplina partidaria si se los hace parte de la tramitación de los proyectos.

La aprobación no estuvo exenta de polémica y la discusión al interior del Senado y de la Cámara de Representantes fue extremadamente áspera. Gobiernos de la UE y China han manifestado su preocupación a la WTO respecto al cambio de las reglas de juego que significará la reforma, y varios centros de estudios tanto liberales como conservadores han manifestado sus dudas respecto al impacto fiscal y la elasticidad del crecimiento ante la reducción de impuestos.

El resumen de la tramitación

“Tax cuts and jobs act” (Proyecto de ley de reducción de impuestos y generación de empleo) era el nombre del proyecto propuesto por la Casa Blanca hasta su llegada al Senado, donde sufrió pequeños cambios para pasar el cedazo de la oposición demócrata. La rebaja impositiva significará un recorte de recaudación en 10 años equivalente a US\$ 1,5 trillones, el más alto desde los recortes de Ronald Reagan en los años '80. Tras el diálogo pre-legislativo y durante su tramitación en ambas cámaras, el texto de nueve páginas presentado en agosto experimentó pequeños cambios, manteniendo lo esencial: reestructuración de los sistemas impositivos federales, crédito tributario individual para

Estados Unidos sigue siendo la principal economía del mundo y el principal socio comercial de muchos países a nivel global. En ese sentido, la reducción sustancial de los impuestos tiene impacto mundial.

empresarios, tasa especial para repatriación de capitales durante el 2018, reducción del 35% al 21% de la tasa de impuesto a las empresas y reestructuración de las tasas de recaudación individuales.

La tramitación del proyecto en ambas cámaras estuvo marcada por las profundas diferencias y las posturas diametralmente opuestas de ambos partidos. El gran éxito del trámite fue la capacidad de la Casa Blanca de mantener alineados a los congresistas del Senado y la Cámara de Representantes: en la cámara alta, el resultado fue de 51 votos a favor y 48 en contra; con un 100% de los republicanos apoyando la reforma y un 100% de los demócratas oponiéndose. Por otro lado, en la cámara baja la votación terminó 227 a favor contra 203 en contra, con 12 republicanos oponiéndose. El argumento esgrimido por los representantes de Nueva Jersey, California y Nueva York (11 de los 12 republicanos que se opusieron), se refirió a la reducción del límite de la exención de impuestos federales, que con la reforma aprobada será de US\$ 10.000 anuales, lo que impactará negativamente en la clase media y media alta de los tres estados. Por otro lado, el impacto de la reforma tributaria dependerá de la adaptación de cada industria y estado a las nuevas reglas establecidas, una complejidad que ha dificultado a la Oficina de Presupuestos del Congreso y varios centros de estudio a estimar el impacto y costo de la reforma. Algunos demócratas mostraron tras la aprobación, cómo la reforma tributaria favorecía a los congresistas que la aprobaron y especialmente al Presidente Donald Trump, en un esfuerzo por horadar la legitimidad del trámite.

La reforma finalmente aprobada redujo el impuesto a las corporaciones a un 21%. Por otro lado, el máximo de impuesto a las personas se redujo de un 39,6% a un 37%. Una de las modificaciones que sufrió la normativa dentro del Congreso fue que las exenciones tributarias para parejas y propietarios de negocios durarán hasta 2025, de lo contrario no se cumplirían las normativas de mantención de déficit presupuestario.

Más allá de estos cambios, el texto incluyó algunas modificaciones extra que han sido criticadas por organizaciones ajenas al mundo tributario. Dos ejemplos son: la eliminación de la obligación de pagar una penalización por parte de los ciudadanos norteamericanos, que no tuvieran cobertura de salud, lo que se traduciría en un aumento de las primas cobradas por las aseguradoras según la Oficina Presupuestaria del Congreso, y por otro lado, la apertura del Refugio de Vida Silvestre de Alaska a la investigación y perforación para la búsqueda de petróleo y gas.

Para varios analistas, la rápida aprobación (menos de 2 meses de tramitación) muestra el aprendizaje de la Casa Blanca, tras el estrepitoso fracaso sufrido cuando no se logró avanzar en los cambios empujados al *Obamacare*, en febrero. El cambio se debió principalmente al enorme trabajo previo al ingreso del proyecto y al rol preponderante

que asumieron algunos congresistas líderes de los republicanos, como Paul Ryan o Kevin McCarthy.

Ambos partidos están ansiosos por poner en marcha la reforma. Los republicanos señalan que los efectos positivos de la reducción para la clase media permitirán mantener y fortalecer la mayoría que mantienen en ambas cámaras; ante las elecciones de mitad del período que se celebrarán en 2018. Los demócratas, por su parte, apuestan a que el impacto en el déficit fiscal y la impopularidad de una reforma que se ha instalado como favorable para los más ricos les permitirá revertir la situación actual sumado a la apuesta que la imagen de Donald Trump se ha deteriorado desde el inicio de su mandato.

Impacto en el comercio internacional

Estados Unidos sigue siendo la principal economía del mundo y el principal socio comercial de muchos países a nivel global. En ese sentido, la reducción sustancial de los impuestos tiene impacto mundial. Una semana antes de la aprobación, el 12 de diciembre, los Ministros de Hacienda de las principales 5 economías de Europa (Alemania, Francia, Reino Unido, España e Italia) enviaron una breve carta a Stephen Mcuchin, su colega de Estados Unidos.

El documento estableció una sutil advertencia de que la aprobación de la reforma como se ingresó al Congreso (y como fue finalmente aprobada) significaría el inicio de una guerra comercial. Posteriormente el comité de expertos en comercio y economía de la Comisión Europea envió otra reseña técnica en la que se abordaba la misma temática.

Ambos textos hacen referencia a tres puntos de la reforma. El primero es el impuesto del 20% a los insumos comprados a filiales de empresas estadounidenses que estén fuera de ese país, a menos de que las filiales elijan tributar esos ingresos en Estados Unidos. El documento enviado desde la UE señala que ese impuesto significaría una transgresión a los tratados de doble tributación firmados por Estados Unidos, ya que la empresa pagaría impuesto en Estados Unidos (el 20% nuevo) y además pagaría impuesto a las utilidades en su país de residencia. De manera informal, el gobierno de Estados Unidos respondió la crítica señalando que el impuesto busca ser un incentivo a la producción en el mismo país (USA).

La segunda medida cuestionada es el paquete de reformas que busca evitar las prácticas de *BEPS (base erosion and profit shifting)*, o los mecanismos legales para trasladar las utilidades generadas por empresas multinacionales a paraísos fiscales. Usualmente las empresas multinacionales (estadounidenses) tienen sus cuarteles generales en paraísos fiscales y cobran a las filiales un valor exorbitante por el uso de la patente de la marca o la tecnología asociada. Ese valor se transfiere como costo a la empresa con residencia en el

paraíso fiscal y reduce de manera relevante los impuestos que deben pagarse en el territorio en el que se “generó el valor” o la venta. Para los firmantes del documento, si bien es necesario regular los mecanismos de *BEPS*, la propuesta de Estados Unidos probablemente signifique que varias empresas no estadounidenses prefieran simplemente suspender sus operaciones en ese país.

Finalmente, el documento sugiere revisar en profundidad la deducción de impuestos a las ganancias generadas por los intangibles fuera de Estados Unidos. Esta medida está orientada a promover la repatriación y operación en Estados Unidos de empresas como Facebook o Microsoft. En esencia, la utilidad generada por intangibles (licencias de software y similares) tendrá un impuesto de 12,5% en vez de un 21%. Esto es un subsidio de los estadounidenses a sus empresas en el extranjero, una especie de dumping impositivo, lo que deja en desventaja a los proveedores locales de servicios similares, que deben tributar en su país de origen de otro modo.

Más allá de las críticas, es evidente que la reducción desde un 35% (en el top 3 de impuestos de la OCDE) a un 21% (en el top 3 de más bajos impuestos) va a desatar una carrera por bajar las tasas impositivas. Australia, Francia, Alemania y Japón ya estarían evaluando una reducción impositiva. Xhu Gungyao, viceministro de finanzas de China, señaló en una rueda de prensa que el país debía tomar una vía proactiva ante el cambio en el escenario con Estados Unidos (su principal socio comercial) y que no se podía ignorar el impacto comercial de la reforma tributaria de la economía más grande del mundo.

La visión de 4 centros de pensamiento

Varios centros de estudios, tanto liberales como conservadores, han manifestado distintas visiones respecto al texto finalmente aprobado.

Bipartisan Policy Center:

A diferencia de lo planteado por los senadores republicanos, el BPC ha señalado que la reforma tributaria se traducirá en mayores complejidades para la realización de la declaración de impuestos, sobre todo de medianos y pequeños empresarios. Al mismo tiempo, señala que será prácticamente imposible que un ciudadano con más de 3 fuentes de ingresos independientes pueda hacer su declaración de impuestos solo, y los contadores serán los más beneficiados por esta parte de la reforma.

Al mismo tiempo, señala que el impacto de la reforma para la clase media depende mucho del estado y la industria en la cual se desempeñe el trabajador, y que en cualquier caso las exenciones tributarias para las personas desaparecerán desde el 2025 en adelante, por lo que la frase de “el regalo de navidad para la clase media” es ambiguo.

Center on Budget and Policy Priorities (CBPP):

El CBPP ha manifestado su disconformidad con la propuesta aprobada en el Congreso. Los argumentos señalados hablan del carácter regresivo planteado por otros centros de estudio, sumado al hecho que la reducción de impuestos corporativos será permanente, mientras que la rebaja a las personas y exenciones a la renta individual son transitorias. En ese sentido, cerca de 150 millones de hogares con rentas inferiores a US\$ 200mil anuales (más del 80% de los contribuyentes individuales de Estados Unidos) estarán en una situación equivalente a la actual después del 2025, año en que expiran las exenciones aprobadas para los impuestos individuales. En términos relativos, esto significará que una porción mayor de la recaudación fiscal será provista por impuestos de personas más pobres que en la actualidad, lo que significará un sistema tributario relativamente más regresivo.

Institute of Taxation and Economic Policy:

En la misma línea crítica, el ITEP estimó que el 52% de los beneficios tributarios durante el 2019 se producirá en el 5% más rico, con lo que se da cuenta del carácter regresivo de la reforma. La misma institución señaló que la exención tributaria para promover la repatriación de capitales será equivalente a US\$ 48 mil millones solo en 2019, monto superior a la totalidad del descuento que recibirá el 60% de los contribuyentes norteamericanos de manera global.

Otra crítica tiene que ver con la estimación del costo de la reforma. Tanto el mensaje presidencial como las cifras oficiales estiman el costo de la reforma en US\$ 1,5 mil billones en 10 años. Sin embargo, esta cifra solo representa el recorte en la recaudación y no incluye el costo de adaptación a la reforma y tampoco el costo de intereses por el aumento de la deuda para cubrir el déficit que se generará.

Tax Foundation:

Según lo señalado por John Buhl, vocero de Tax Foundation (cercana a los republicanos), la idea que la reforma se “pagará sola” gracias al impacto en el crecimiento económico es errónea.

La expectativa que la reforma solo generará un crecimiento adicional de 3% del PIB es excesivamente optimista según la fundación. Mientras que sus estimaciones propias muestran que la reforma elevaría el PIB un 0,17% anual (en base estática) en 10 años el crecimiento por impacto del cambio tributario será de 1,7%. Con esas cifras, y usando la estimación de la Oficina Presupuestaria del Congreso, el crecimiento en 2018 y 2019 será de 2,17% y 2,31% respectivamente, por debajo de la necesidad de crecer al 3% para cubrir con nueva recaudación el déficit adicional que generará la reforma.

Por último, el análisis de la fundación reveló que todos los grupos que pagan impuestos percibirán un aumento en su renta post impuesto.

Cuadro N°1

 Estados Unidos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p	2018p
PIB Real (var %)	1,6%	2,22%	1,68%	2,37%	2,60%	1,60%	2,20%	2,3%
Demanda Interna (var %)	1,9%	1,2%	2,5%	2,8%	2,3%	2,1%	2,3%	1,9%
Consumo Privado (var %)	1,5%	1,7%	2,7%	3,2%	2,5%	2,7%	2,5%	2,1%
Inversión (var %)	6,3%	2,4%	4,1%	3,7%	2,4%	4,5%	2,9%	2,9%
Balanza Comercial (bill US\$)	-512,7	-515,2	-503,2	-472,8	-500,3	-607,4	-651,8	-697,8
Exportaciones (bill US\$)	1852,3	1979,2	2046,9	2104,1	2175,2	2200,0	2209,4	2285,6
Importaciones (bill US\$)	2365,0	2494,4	2550,0	2576,9	2675,5	2807,4	2861,1	2983,4
Cuenta Corriente (% del PIB)	-3,0%	-2,8%	-2,3%	-2,2%	-2,9%	-2,4%	-2,4%	-2,6%
Inflación (%DIC/DIC)	1,6%	3,2%	2,1%	1,4%	1,6%	0,1%	1,3%	2,5%
Deuda Pública Bruta (% del PIB)	100,0	103,4	105,4	105,1	105,2	107,1	108,1	107,8
Balance Fiscal (% del PIB)	-8,2	-6,4	-4,4	-3,9	-3,6	-4,1	-4,4	-4,0

Fuente: OECD, JP Morgan, FMI