

Reflexiones acerca del régimen de consolidación fiscal

Jesús Puente Treviño*

INTRODUCCIÓN

La temática relativa a la fiscalización de grupos (consolidación fiscal y transferencia de costos), en particular la asociada a consideraciones acerca del diseño de los mecanismos de gravamen, es pertinente a la luz del reciente repunte en las pérdidas empresariales en un buen número de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), derivado de la reciente crisis financiera internacional.

Al respecto, la acumulación de pérdidas fiscales obliga a que las autoridades hagan una evaluación acerca de la mejor manera de administrarlas, de manera que los reclamos por un trato impositivo competitivo desde la perspectiva internacional, incluyendo temas como reducción de los desincentivos fiscales a la innovación y toma de riesgos, versus la necesidad de consolidación por parte de las haciendas nacionales, incluyendo la dependencia de las mismas en los impuestos a los ingresos corporativos.

En este orden de ideas, la fiscalización grupal y los temas asociados son de gran complejidad, aun en el caso de países con sistemas tributarios unificados (en contraposición con sistemas federales). Entre estos temas se cuentan las reglas que gobiernan la posibilidad de inclusión dentro de un grupo empresarial; la determinación de una base gravable consolidada; el trato a las pérdidas previas a la consolidación y a las transferencias intragrupales; y muchos otros.

En este ámbito, los aspectos fiscales internacionales también son de gran relevancia, incluyendo el alcance territorial de los grupos empresariales; el trato a

* Maestro y doctor en economía por la Universidad de Houston, en los Estados Unidos. Durante su carrera profesional, ha fungido como Economista en Jefe de la Dirección de Relaciones Externas del Banco de México; como consultor del Banco Inter-Americano de Desarrollo; entre 2002 y 2009, como Asesor del Director General de Pemex; y entre 2010 y 2011 fungió como Director de Estudios Hacendarios en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Actualmente se desempeña como Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hidrocarburos en la Secretaría de Energía.

los flujos de ingresos y egresos; así como la interacción con los acuerdos tributarios y con medidas orientadas a contrarrestar la evasión fiscal. Complejidades adicionales surgen en países con sistemas tributarios federalizados, que involucran la necesidad de establecer fórmulas y esquemas de ponderación para la asignación de los recursos entre entidades federativas e instancias locales.

En virtud de la relevancia y del relativo desconocimiento del tema referente a los esquemas de fiscalización grupal, a continuación se presenta una breve descripción de los mismos; su motivación desde la perspectiva económica y de finanzas públicas; y un breve contraste entre lo que suele entenderse como esquemas de “consolidación fiscal” y el mecanismo que recibe ese nombre en México, pero que no coincide ni en carácter ni en alcance con los esquemas así denominados alrededor del mundo.

LOS ESQUEMAS DE FISCALIZACIÓN GRUPAL EN MÉXICO

En general, los llamados regímenes de fiscalización grupal permiten a las empresas acceder a ciertos beneficios fiscales, entre los que se cuenta la compensación de las pérdidas fiscales registradas por una empresa contra las utilidades de otra, que forman parte de un mismo grupo corporativo. En el caso de México la consolidación fiscal es un régimen opcional establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), mismo que supone la existencia de una sociedad, denominada controladora,¹ constituida por dos o más empresas (controladas) a fin de integrar un solo resultado fiscal sobre el cual se calcula el ISR a cargo del grupo consolidado.

El objetivo que persigue lo anterior es enterar en una sola declaración fiscal los resultados obtenidos por todas las empresas que conforman un grupo, compensando así el gravamen a nivel grupal.²

1 El requisito fundamental para que una empresa pueda ser calificada como "sociedad controladora" es que ésta sea residente en México, y que no más del 50 por ciento de sus acciones estén en manos de otras sociedades. Lo anterior, bajo la premisa de que las acciones "colocadas entre el público inversionista" y las que no tienen derecho a voto no se consideran, para este propósito, como propiedad de la empresa.

2 La consolidación fiscal es aplicable sólo para efectos del ISR, pero no para otros gravámenes como el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o para la participación en los llamados beneficios obligatorios.

Bajo el esquema de consolidación fiscal de nuestro país, el grupo de empresas consolidado es considerado, para propósitos fiscales, como una sola unidad,³ a efecto de reconocer una base gravable única, permitiendo compensar las pérdidas fiscales de ejercicios corrientes contra utilidades fiscales de ejercicios corrientes correspondientes a las empresas del mismo grupo. Cabe aclarar que la agrupación de empresas para efectos de consolidación fiscal solo tiene validez para efectos del pago de impuestos,⁴ y que las empresas que pertenecen al grupo mantienen su independencia y personalidad jurídica para cualquier otro fin.

Sin embargo, a nivel individual, cuando las empresas ganadoras del grupo aplican las pérdidas de las empresas deficitarias, dejando de pagar, en el ejercicio, el impuesto que —en ausencia de consolidación— les hubiera correspondido enterar a la autoridad hacendaria. Para ello, la sociedad controladora da a conocer a la autoridad hacendaria el ISR a diferir en cada ejercicio; es decir, el ISR que se dejó de pagar en el año y que será pagado con posterioridad correspondiente a las empresas ganadoras.

Derivado de lo anterior, el ISR que se hubiera diferido con motivo de la consolidación debe pagarse durante los cinco años siguientes, o antes, en los escenarios siguientes: si se enajenan acciones de una sociedad controlada a personas ajenas al grupo; ante modificaciones de la participación accionaria en una sociedad controlada; en situaciones de desincorporación de una sociedad controlada; o cuando tenga lugar la desconsolidación del grupo.

-
- 3 Bajo la regulación vigente no pueden optar por el régimen de consolidación fiscal las personas morales con fines no lucrativos; las que conforman el sistema financiero (instituciones de crédito, de seguros o de fianzas, las organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa, casas de cambio, etc.); las residentes en el extranjero; aquellas que se encuentren en liquidación, así como las sociedades cooperativas; las que paguen el impuesto conforme al régimen simplificado (agricultura, ganadería, autotransporte, etc.); y las asociaciones en participación. Además, una vez ejercida la opción de tributar en el régimen de consolidación fiscal, las empresas deben hacerlo por un plazo mínimo de cinco años.
 - 4 Esta regla excluye la posibilidad de que un determinado grupo de empresas mexicanas goce de la consolidación fiscal si más del 50 por ciento de las acciones de la sociedad controladora en cuestión está en manos de una empresa extranjera, a menos que esa corporación extranjera sea residente de un país con el cual México haya firmado un acuerdo global para el intercambio de información fiscal. En la actualidad, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, la República Checa, Ecuador, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea, los Países Bajos, Noruega, Rumania, Singapur, España, Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos tienen acuerdos de este tipo con México. Otros acuerdos o tratados fiscales que puedan contener dicho beneficio están pendientes de ratificación o en proceso de negociación.

Mediante el mecanismo descrito, el régimen de consolidación fiscal constituye un beneficio para las empresas que optan por pagar sus impuestos como grupo consolidado, ya que pueden utilizar los flujos de efectivo generados por el diferimiento de impuestos para diferentes fines, opción a la que no pueden acceder empresas que pagan sus impuestos de acuerdo al régimen general.

Cabe señalar, sin embargo, que esta situación ha creado polémica debido a que generalmente las empresas que optan por la consolidación fiscal son grandes grupos empresariales, que estarían en capacidad de pagar sus impuestos bajo el régimen normal.⁵ No obstante, es relevante mencionar la consideración que sobre el tema de consolidación hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que en el presupuesto de gastos fiscales indica que los recursos correspondientes constituyen, de hecho, un diferimiento del pago del impuesto sobre la renta, por lo que el gasto fiscal reportado será compensado en ejercicios fiscales futuros.

Es menester aclarar, sin embargo que, como se podrá constatar a continuación, el esquema de consolidación aplicable en México no corresponde con lo que técnicamente se considera consolidación fiscal en el trato fiscal a nivel internacional. De hecho, un análisis comparativo de la consolidación fiscal en otros países hace patente que la modalidad mexicana constituye casi un caso único por no apearse técnicamente, como se verá más adelante, a lo que suele entenderse por consolidación fiscal.

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN GRUPAL

Como se mencionó, el esquema de “consolidación fiscal” de México no corresponde con lo que a nivel internacional suele considerarse como tal, sino que es un caso particular de lo que de manera más general se conoce como “esquemas de fiscalización grupal”.

Los sistemas de fiscalización grupal incluyen sistemas de transferencia de pérdidas y sistemas de consolidación. Estos últimos, por su parte, se dividen en:

- ◆ Sistemas de agregación y atribución (unidad fiscal); y
- ◆ Sistemas de absorción (Nerudova (2009), Ting (2009)).

Los sistemas de transferencia de pérdidas permiten que la porción no “utilizada” o amortizada de las pérdidas de una empresa sea transferida a empresas con utilidades dentro del grupo corporativo, sin necesidad de agregar ingresos y pérdidas gravables de los miembros del grupo, manteniendo el carácter individual —para propósitos fiscales— de cada empresa. Por su parte, los sistemas de “subvención” involucran el pago de los impuestos correspondientes a los ingresos gravables de las empresas con ganancias, mismos que son tratados como acreditamientos por las empresas que registran pérdidas.

En menor o mayor medida, los sistemas de consolidación, en el sentido estricto, tratan a los grupos corporativos como una entidad única. Bajo estos esquemas los ingresos de cada miembro del grupo son calculados de manera individual, y las ganancias/pérdidas individuales son agregadas a nivel de grupo, siendo ajustadas por transacciones intragrupalas, para determinar el ingreso/pérdida gravable agregada. Por su parte, en los esquemas de atribución (unidad fiscal), los activos, pasivos, ingresos y gastos de las empresas subsidiarias del grupo son “atribuidas” a la empresa controladora, que realiza una declaración única de impuestos.

En los llamados “sistemas de absorción”, que constituyen la versión más rigurosa de fiscalización grupal, las subsidiarias consolidadas son consideradas “divisiones” de la empresa controladora (i.e., los activos de las subsidiarias son considerados propiedad de la controladora) y, en la práctica, dejan de existir como empresas individuales para propósitos fiscales. Así, bajo este esquema, las transferencias de activos dentro del grupo son ignoradas, lo que elimina la necesidad de llevar registros de movimientos de activos y de diferimientos de ganancias/pérdidas (aplicadas, bajo esquemas de consolidación, cuando una empresa deja de formar parte del grupo), de tal forma que las pérdidas preconsolidatorias de una empresa son transferidas y pueden ser amortizadas por la controladora sin necesidad de llevar a cabo el cálculo, en base anual, de los ingresos gravables (autónomos) de la subsidiaria.

MOTIVACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA ESTABLECER ESQUEMAS TRIBUTARIOS GRUPALES

Entre las posibles motivaciones de política económica para permitir esquemas tributarios grupales se cuentan (de manera no exhaustiva):

- ◆ ***Incremento de ingresos mediante la protección de la base gravable***

Los sistemas de consolidación y absorción pueden proteger la base gravable del país al permitir el “neteo” e incluso la omisión de ciertas transacciones intragrupalas, con efectos positivos —particularmente desde una perspectiva intertemporal— en los ingresos públicos. Por ejemplo, en ausencia de esquemas de fiscalización grupal, corporaciones relacionadas podrían tener incentivos para realizar transacciones con precios de transferencia artificialmente elevados entre sí, con el fin de transferir utilidades de una empresa con ganancias a una con pérdidas. En particular, una empresa con ganancias podría pagar en exceso por los bienes y servicios provistos por la empresa con pérdidas, o bien la empresa con ganancias podría cobrar precios artificialmente bajos por la venta de bienes y servicios a la filial con pérdidas.

Desde la perspectiva de las autoridades fiscales, el monitoreo y verificación de operaciones intragrupalas constituye una labor compleja y de costo administrativo elevado, especialmente para transacciones que involucran intangibles, difíciles de valorar en virtud de la ausencia de mercados secundarios. Estos costos implican la existencia de límites a la capacidad de seguimiento y verificación de precios, y de las ganancias o pérdidas correspondientes. De esta forma, al reducir los incentivos para la implementación de estrategias corporativas de precios de transferencia y de planeación fiscal, los esquemas de fiscalización grupal permiten proteger la base gravable y la estabilidad de los ingresos fiscales, reduciendo, a su vez, los costos administrativos asociados al seguimiento y verificación de dichas actividades por parte de las autoridades.

- ◆ ***Reducción de los desincentivos fiscales a la toma de riesgos***

En ausencia de impuestos, los dueños/accionistas de las empresas recibirían 100 por ciento de las ganancias —si su compañía las obtuviera— y asumirían el 100 por ciento de las pérdidas si no se generaran ganancias. En presencia de impuestos, esta simetría en los retornos al inversionista (porcentajes iguales ante la ocurrencia de ganancias o pérdidas) no suele ocurrir. La mayoría de los sistemas de impuesto sobre la renta, al cobrar impuestos a las ganancias con una tasa específica (v. gr., 30%),

no son sujeto de un trato similar a las pérdidas; i.e., no se provee a la empresa de un “impuesto negativo”, calculado con base en la misma tasa, sobre las pérdidas registradas. En cambio, la mayor parte de los sistemas de consolidación permiten que las pérdidas en un ejercicio dado puedan ser amortizadas en ejercicios futuros para compensar ganancias en años posteriores, lo que implica que, en la práctica, existe una compensación incompleta de las pérdidas en virtud de la incertidumbre asociada a la rentabilidad futura del negocio y del valor del dinero en el tiempo.

El corolario de lo anterior es que, ante esta asimetría en el trato fiscal a pérdidas y ganancias,⁶ donde la tasa impositiva a las ganancias excede la tasa efectiva de apoyo fiscal ante pérdidas, es de esperar que las inversiones en negocios con exposición al riesgo se vean desincentivadas, respecto al caso en que no se cobraran impuestos, *caeteris paribus*.

En virtud de distorsiones potenciales, incluyendo la reducción en la toma de riesgos resultante de la limitación a la amortización futura de pérdidas corrientes, las autoridades fiscales podrían condonar ciertas estrategias fiscales orientadas a obtener un mayor alivio ante eventuales pérdidas, principalmente mediante la instrumentación de reglas de reestructuración corporativa. En este ámbito, los esquemas de fiscalización grupal —mediante la provisión de mayor simetría en el trato de pérdidas y ganancias de negocios diversos con un propietario común—⁷ permiten sortear algunos impedimentos a la inversión en actividades de riesgo que pueden surgir ante un trato menos simétrico de pérdidas vs ganancias. Paralelamente, sin embargo, el buscar compensar el trato fiscal a las pérdidas de la manera descrita no beneficia a compañías independientes, generando una desventaja competitiva para las mismas respecto de empresas que operan bajo un esquema de grupo corporativo.

6 La motivación para esta asimetría está asociada a la preocupación de la autoridad concerniente a la anticipación de posibles pérdidas recaudatorias derivadas del esquema de compensación completa de pérdidas.

7 Al respecto, el alcance de los beneficios fiscales asociados suele orientarse a que las deducciones asociadas a pérdidas por parte de un conjunto de negocios de propiedad única no pueda superar las ganancias fiscalizables de las empresas.

♦ *Respuesta a la competencia de gravámenes a nivel internacional*

Dos terceras partes de los países de la OCDE tienen alguna forma de sistema de recaudación grupal permitiendo, al menos, el “neteo” de las utilidades y pérdidas entre las empresas del grupo, ya sea mediante la transferencia de pérdidas o a través de mecanismos de consolidación. Ante esta situación, es de esperar que países que carecen de esquemas de tributación grupal, experimenten importantes presiones para establecer alguna modalidad de este tipo de esquemas; y en países que ya los tienen, las autoridades podrían verse presionadas para “relajar” las provisiones existentes (v.gr., reglas más flexibles para la participación bajo esquemas grupales), con el fin de mejorar la “competitividad internacional” del sistema tributario y, con ello, fomentar la inversión, tanto doméstica como foránea.

♦ *Evitar pérdidas de eficiencia asociadas a la planeación tributaria para atenuar pérdidas recaudatorias*

En ausencia de esquemas de fiscalización grupal, las corporaciones pueden adoptar técnicas de reestructuración corporativa orientadas a acceder a pérdidas no amortizadas. Por ejemplo, una empresa controladora podría decidir fusionar a una empresa subsidiaria con pérdidas para hacer que éstas y otros atributos fiscales de la segunda puedan ser incorporados en la controladora.

El uso de recursos humanos y financieros para reestructuras corporativas orientadas a la transferencia de pérdidas entre compañías relacionadas implica importantes pérdidas de eficiencia (y de bienestar social, desde una perspectiva agregada), que podrían evitarse si el sistema fiscal en cuestión permitiera la realización de dichas transferencias mediante esquemas de fiscalización grupal. Adicionalmente, los costos de seguimiento y verificación por parte de la administración tributaria también podrían ser menores, aun reconociendo que los esquemas de fiscalización grupal requieren de aparatos de administración específicos.

Si bien desde la perspectiva privada la evaluación costo/beneficio puede justificar la implementación de esquemas de reorganiza-

ción corporativa para acceder a pérdidas no amortizadas, ello puede implicar costos adicionales asociados a la alteración de las actividades del negocio; costos que, si bien significativos, pueden ser menores a los beneficios fiscales asociados a las pérdidas consolidadas no amortizadas.

Al respecto, los esquemas de fiscalización grupal que permiten ignorar o cancelar transacciones financieras entre compañías nacionales relacionadas tienden a eliminar los incentivos al cobro de precios de transferencia distorsionados en transacciones intercompañías con regímenes tributarios federales,⁸ especialmente para transferir ganancias de localidades con tasas impositivas elevadas a entidades con tasas inferiores. Lo anterior implica que este tipo de regímenes permite eliminar los costos sociales asociados al análisis e implementación de estrategias de precios de transferencia.⁹

- ◆ ***Reducir distorsiones impositivas asociadas a la definición de la estructura empresarial o del negocio***

Cuando las actividades del negocio están organizadas en divisiones diferenciadas de la compañía, con algunas divisiones generando ganancias mientras otras generan pérdidas, normalmente el cálculo de los ingresos gravables de la compañía (única) involucra el “neteo” (compensación) de las pérdidas corrientes con las ganancias corrientes. Cuando, en contraposición, las actividades con ganancias y pérdidas están organizadas en distintas compañías de un grupo de empresas relacionadas (de propiedad común), el esquema de compensación anteriormente descrito no puede, por lo general, ser llevado a cabo en ausencia de algún tipo de régimen de fiscalización grupal. De manera similar, créditos fiscales asociados a gastos de inversión generados por una entidad con pérdidas no pueden ser utilizados para compensar el pago de impuestos de otra compañía dentro del mismo grupo corporativo, en ausencia de un régimen de recaudación grupal que permita, para propósitos fiscales, la aplicación de este tipo de contabilidad consolidada.

8 Con tasas al ingreso sobre la renta variables a nivel estatal o municipal.

9 Lo anterior bajo el reconocimiento de que este tipo de políticas resultan en un desplazamiento o redistribución de la base gravable a nivel nacional, más que en el incremento del valor agregado nacional.

Las restricciones anteriores podrían generar el establecimiento de estructuras corporativas ineficientes o no deseables desde una perspectiva extrafiscal; por ejemplo, en términos de un desempeño gerencial subóptimo o de elevación de costos de capital, derivados de un arreglo corporativo asociado a premisas de minimización de costos fiscales. Así, los esquemas de fiscalización grupal permiten evitar distorsiones, derivadas de la política impositiva, que pudieran afectar la toma de decisiones eficiente por parte de corporaciones y empresas.

No obstante, un posible argumento en contra, al respecto, es que la exposición de los inversionistas ante riesgos de quiebra potencial difiere entre los modelos de corporación única y de grupos corporativos. En una corporación única, cabe esperar que, ante una eventual quiebra, los inversionistas puedan registrar pérdidas equivalentes a la totalidad del monto inicialmente invertido en la empresa. En el caso de inversiones en una diversidad de actividades que se realizan entre diversas corporaciones o empresas, la exposición del inversionista está limitada al monto invertido en cada una de las empresas; es decir, la exposición al riesgo de pérdida es menor. Por lo anterior, no es claro que bajo el esquema de grupos corporativos, se deban adoptar esquemas de compensación de pérdidas iguales a los aplicables a empresas individuales, pues existe una asimetría entre la exposición al riesgo por parte del inversionista, lo que ameritaría también un trato diferenciado en términos de esquemas de compensación de pérdidas.

◆ ***Extensión de beneficios e incentivos fiscales a empresas con pérdidas***

Beneficios fiscales (no reembolsables) suelen proveer de “alivio” fiscal inmediato únicamente a empresas que registran ganancias, por lo que constituyen un apoyo efectivo únicamente para empresas en esa circunstancia. Un ejemplo lo podría constituir un crédito fiscal por gasto de inversión. En ausencia de un esquema de fiscalización grupal que permita la transferencia de créditos fiscales no amortizados, las empresas con pérdidas no suelen contar con esquemas de beneficio.

En los casos en que los esquemas de fiscalización grupal permiten la transferencia de créditos fiscales además de las pérdidas no amortizadas, las limitaciones para el uso de beneficios por parte de empresas con

pérdidas se reducen sustancialmente. No obstante, la fiscalización grupal no ataca el problema referente al acceso a mecanismos de beneficio fiscal por parte de empresas individuales con pérdidas, lo que da una desventaja competitiva para estas últimas. La provisión de esquemas de acreditamiento permite eliminar esta distorsión, aunque con importantes pérdidas en términos de recaudación.

PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LOS ESQUEMAS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Entre las principales preocupaciones de las autoridades hacendarias en relación a la instrumentación de esquemas de consolidación fiscal se cuentan las siguientes:

1. Caída de ingresos tributarios asociada a la extensión de beneficios fiscales a empresas con pérdidas

Como se mencionó anteriormente, en ausencia de mecanismos de esquemas de transferencia de pérdidas, beneficios fiscales tales como el incentivo al nuevo empleo generalmente sirven de apoyo a empresas que presentan ganancias en el período en cuestión. Si bien lo anterior tiende a limitar la efectividad de tales incentivos, ello también limita el costo fiscal en términos de recaudación no realizada (“gastos fiscales”), lo que tiende a ser especialmente atractivo para la autoridad en períodos en los que se busca robustecer la estructura tributaria.

De manera similar, en ausencia de un régimen de fiscalización grupal que permita el aprovechamiento conjunto, no sólo de pérdidas no amortizadas sino de créditos fiscales, éstos proveen de alivio fiscal inmediato únicamente a empresas con ganancias, lo que tiende a limitar tanto la efectividad como el costo — en términos de ingresos fiscales no percibidos— del incentivo fiscal. Sin menoscabo de ello, el establecimiento de límites a la recaudación no realizada puede ser especialmente atractivo para gobiernos que enfrenten presiones, políticas o no, para reducir sus «gastos fiscales».¹⁰

10 Entendidos, nuevamente, como recaudación fiscal no realizada asociada a tratamientos o apartados particulares de la regulación fiscal.

Más aún, algunos países podrían decidir “dirigir” algunos incentivos fiscales a empresas con ganancias en virtud de las oportunidades de planeación tributaria derivadas de la existencia de incentivos fiscales,¹¹ así como enfocar programas de alivio fiscal a empresas con resultados exitosos, reconociendo que las ganancias/pérdidas actuales constituyen un mal indicador acerca del resultado futuro de las mismas.

2. Caídas de ingresos tributarios asociadas a la ampliación deliberada del alcance de las pérdidas fiscales

Los esquemas de fiscalización grupal amplían el alcance para la amortización de pérdidas (que repercuten en deducciones fiscales corrientes, en contraposición con esquemas de pérdidas no utilizadas),¹² razón por la cual su implementación puede derivar en la caída de la recaudación a personas morales.¹³ Ante este hecho es necesario reconocer que, en ausencia de esquemas de fiscalización grupal o de consolidación fiscal, las corporaciones podrían abstenerse, por razones extrafiscales, de realizar costosas estrategias de reestructuración orientadas al acceso de pérdidas no amortizadas. Así, al proveer de un mecanismo que permite la amortización de pérdidas, la fiscalización grupal puede reducir dichas barreras al acceso a pérdidas amortizables, con una caída en la recaudación correspondiente.

Presumiblemente, las preocupaciones relativas a posibles pérdidas de ingresos fiscales derivadas de este tipo de políticas suelen ser más agudas en periodos de desaceleración como el correspondiente a la crisis financiera de 2008-2009, en virtud de la importante y acelerada acumulación de pérdidas en la economía.

11 Al proveer un beneficio fiscal a la inversión de pequeñas empresas, las autoridades deben tomar previsiones ante posibles estrategias fiscales, por parte de los contribuyentes orientadas a mimetizar gastos de consumo con actividades de inversión corporativa, a fin de obtener un subsidio al consumo personal. En la medida en que las actividades de consumo personal tienden a generar pérdidas, la limitación de beneficios de alivio fiscal a empresas con ganancias puede resultar una opción atractiva para las autoridades tributarias.

12 El término "pérdidas no amortizadas" se refiere a pérdidas fiscales consolidadas que en general, bajo los esquemas de *carry forward*, no pueden ser utilizadas después de cierto número de años definidos en la regulación.

13 Lo anterior, sin tomar en cuenta los impactos positivos en la actividad económica asociados a la implementación de los beneficios fiscales correspondientes, *ceteris paribus*; i.e., suponiendo que no hay otras modificaciones a la política recaudatoria (por ejemplo, cambios a las reglas de *carryover*, etc.)

3. *Pérdida de ingresos tributarios derivados de incentivos involuntarios a la “compra” de pérdidas fiscales*

En los casos en que las reglas de fiscalización grupal hacen posible el reconocimiento de pérdidas previas a la consolidación, pueden generarse incentivos para la compra de empresas con pérdidas con el fin único de evadir el pago de impuestos; en particular, para acceder a pérdidas no amortizadas con el fin de compensar por las ganancias fiscales de un grupo corporativo.¹⁴ Estos incentivos pueden presentarse aún cuando las pérdidas previas a la consolidación son “aisladas” para ser aplicadas únicamente contra ganancias posteriores por parte de la empresa “adquirida” (con pérdidas fiscales). La pérdida de ingresos fiscales derivada de la creación de un “mercado para el intercambio de pérdidas” puede ser significativo, dependiendo del monto de las pérdidas no amortizadas a nivel sistémico, así como del margen de maniobra para la implementación de esquemas de planeación fiscal derivados de las reglas de fiscalización grupal prevalecientes.

Como se mencionó, las pérdidas preconsolidatorias de una empresa “adquirida” pueden ser “aisladas” o limitadas en su uso durante el proceso de consolidación, limitándolas únicamente a la compensación de ingresos fiscalizables futuros de la empresa adquirida. Al respecto, una de las opciones de diseño (compensación antes de agregación) consiste en requerir que las pérdidas preconsolidatorias sean aplicadas a la compensación de las ganancias corrientes de la empresa adquirida y, posteriormente, compensar la utilidad neta resultante con las ganancias/pérdidas de otras empresas del grupo para, así, determinar la ganancia o pérdida gravables del grupo en su conjunto. Otra opción (compensación postagregación) consiste en la consolidación de las ganancias/pérdidas de las empresas que forman parte del grupo; posteriormente, prorratear las ganancias/pérdidas entre los miembros del grupo y, finalmente, compensar el ingreso gravable prorrateado de cada empresa en lo individual con sus pérdidas respectivas previas a la consolidación. Esta última opción puede limitar la pérdida recaudatoria en países con límites al número de años en que el *carry-forward* de las pérdidas puede ser amortizado.

La pérdida recaudatoria potencial derivada del reconocimiento de pérdidas preconsolidatorias se ve limitada cuando las mismas son “aisladas” o “puestas en cuarentena”; es decir, cuando dichas pérdidas solo pueden ser utilizadas para compensar ganancias futuras de la empresa incorporada. Sin embargo, podría existir áreas de oportunidad en el sentido de que, bajo ciertas reglas de fiscalización

grupal, podría permitirse la transferencia de ganancias gravables de una entidad del grupo a una empresa de reciente adquisición con pérdidas preconsolidatorias aisladas, y amortizar estas pérdidas contra las ganancias transferidas. En particular, la posibilidad de realizar transferencias libres de impuestos de activos dentro del grupo, implica la permisividad de realizar transferencias intragrupales de base y, por tanto, de ingreso gravable.

4. Pérdida de ingresos tributarios derivadas de presiones políticas para extender el alcance de los regímenes de fiscalización grupal y consolidación fiscal

En países que cuentan con esquemas de fiscalización grupal, es de esperar que grupos empresariales presionen para que los gobiernos amplíen el alcance de dichos esquemas, bajo el argumento de que ello es necesario para asegurar la competitividad internacional del régimen fiscal en el país en cuestión.¹⁵ De hecho, en algunos países los gobiernos pueden experimentar presiones para ajustar los mecanismos de la política tributaria con el fin de socorrer a empresas que registran pérdidas y, desde una perspectiva más amplia, de apoyar la recuperación económica del país en cuestión.

Derivado de una posible acumulación de pérdidas en el sistema tributario, las autoridades podrían mostrarse preocupadas por las implicaciones de la adopción de esquemas de consolidación fiscal o del relajamiento de las reglas prevalecientes. Paralelamente, el relajamiento de las provisiones de fiscalización grupal podría materializarse en virtud del relajamiento de las mismas en el ámbito internacional.

15 De igual forma, puede esperarse que países que carecen de esquemas de fiscalización grupal enfrenten importantes presiones para el establecimiento de los mismos, con presión incremental en aquéllos países que enfrenten pérdidas corporativas crecientes asociadas a la desaceleración de la actividad económica.

5. Pérdida de ingresos tributarios derivadas de presiones políticas para el establecimiento de reglas para la protección de la base tributaria

En ausencia de esquemas de fiscalización grupal, generalmente existen incentivos de planeación fiscal para que empresas multinacionales incurran en la subcapitalización de filiales residentes en países con impuestos sobre la renta relativamente elevados.

En general, los ahorros en tributación derivados de la subcapitalización de subsidiarias —mediante préstamos interfiliales provenientes de paraísos fiscales— en países con tasas elevadas están, de facto, limitados por el monto de ganancias gravables de la subsidiaria; por limitaciones al traslado de pérdidas a ejercicios posteriores; y por las reglas sobre subcapitalización aplicables en el país huésped.¹⁶ La existencia de esquemas de fiscalización grupal puede incrementar la presión para el relajamiento de las reglas de subcapitalización, generando mayores pérdidas de recaudación derivadas de la deducción de intereses, al incrementar el monto de las ganancias gravables (consolidadas) que pueden ser compensadas.

De igual forma, puede esperarse que los esquemas de fiscalización grupal incrementen también la presión relativa a la regulación de los precios de transferencia. Al respecto, los esquemas de fiscalización grupal incentivan la reducción de la base gravable de una filial doméstica mediante el uso de precios de transferencia no competitivos, aún cuando las ganancias de la subsidiaria se tornaran negativas. Lo anterior, siempre y cuando las pérdidas incrementales puedan ser amortizadas contra las ganancias de otras compañías del grupo correspondiente.

6. Desventajas competitivas para empresas con línea de negocios única

Los sistemas de fiscalización grupal tienden a colocar a empresas con una línea de negocio única en una situación de desventaja competitiva. Específicamente, una empresa como la mencionada —que, por ejemplo, se dedique a la manufactura

16 En principio, la legislación sobre sociedades extranjeras controladas pueden aplicarse para limitar ahorros impositivos derivados de préstamos entre partes vinculadas provistos por compañías afiliadas en paraísos fiscales. No obstante, muchos países carecen de este tipo de legislación, y para lo que la tienen, el alcance de la misma podría no capturar (y gravar de manera efectiva) ingresos por intereses pagados de los ingresos corrientes de una filial extranjera en operación.

en el sector automotriz— tenderá a registrar una desventaja competitiva respecto de empresas que forman parte de un grupo con líneas de negocio múltiples y diferenciadas, que incluyan la producción de manufacturas en el sector automotriz.

Para una empresa con una línea de negocios única, el alivio o beneficio fiscal tenderá a limitarse a la aplicación de las reglas de traslado de pérdidas al futuro. Para una empresa que forma parte de un grupo corporativo, las pérdidas incurridas en un año y actividad particulares (manufactura del sector automotriz) podrán amortizarse de manera inmediata contra ganancias obtenidas en otras actividades (v.gr., minería).¹⁷

7. Elevación de distorsiones impositivas a favor de la toma de riesgos

Como se mencionó anteriormente, el trato asimétrico de pérdidas y ganancias puede desincentivar la toma de riesgos por parte de las corporaciones. En particular, esquemas en que las ganancias son gravadas (a las tasas impositivas corrientes) cuando la inversión es rentable, en contraposición con un esquema de alivio mediante el diferimiento de pérdidas en los casos en que la inversión resulte no rentable (bajo esquemas de *carry forward* de las mismas), pueden desincentivar la inversión ante retornos inciertos.¹⁸

En tales casos —donde la tasa impositiva a las ganancias excede la tasa de beneficio fiscal a las pérdidas—, los esquemas de fiscalización grupal pueden reducir los desincentivos fiscales a la toma de riesgos al incrementar las posibilidades de amortización de pérdidas corrientes (lo que incrementa la tasa de beneficio fiscal ante pérdidas y tiende a equilibrar la simetría en el trato fiscal respecto a las ganancias).

17 Ente menor sea la correlación entre las ganancias obtenidas en las distintas actividades, mayor será la posibilidad de amortizar las pérdidas obtenidas.

18 Si la tasa "normal" al impuesto sobre la renta aplicable a las ganancias es u (v. gr., 30%), y las pérdidas obtenidas en el período t son trasladadas al futuro y amortizadas en el período $t+n$, la tasa efectiva de alivio fiscal a las pérdidas es $u/(1+i)^n$, donde i es la tasa de interés nominal. En los casos en que las pérdidas solo pueden ser "trasladadas a futuro por un número limitado de años (v. gr., 5 años), y la empresa que incurre en pérdidas en el período t no registra ganancias en el lustro inmediato posterior, de manera que las pérdidas no pueden ser amortizadas, la tasa efectiva de beneficio o alivio fiscal es cero.

No obstante, el análisis previo supone que las ganancias son gravadas a la tasa “normal” del impuesto sobre la renta. Al respecto, en aquéllos casos en que los inversionistas son capaces de evitar el gravamen de sus ganancias mediante mecanismos de planeación fiscal, los esquemas de fiscalización grupal pueden, por el contrario, conllevar a una toma de riesgos “excesiva” por parte de las empresas (i.e., superior a la que se observaría en ausencia de gravámenes).

Adicionalmente, cabe destacar que al ampliar las posibilidades de obtener beneficios fiscales (deducciones) aplicables a los costos de la inversión (costos de financiamiento, por ejemplo), los esquemas de fiscalización grupal pueden incrementar las distorsiones favoreciendo la realización de inversiones con retornos gravables anormalmente bajos en la forma de, por ejemplo, retornos a la inversión extranjera directa (IDE). Cabe destacar que esta línea de razonamiento aplica tanto a inversiones con retornos seguros como a aquéllas con retornos inciertos.

COMENTARIOS FINALES

En el presente documento se buscó presentar argumentos en pro y en contra del establecimiento de esquemas de fiscalización grupal. Al respecto se observó que si bien este tipo de esquemas suelen constituir un mecanismo que permite suavizar el impacto de choques negativos sobre la actividad productiva y que, en ese sentido, permite también proteger la base gravable sobre la que se basan los ingresos tributarios de personas morales.

Paralelamente, sin embargo, en muchas ocasiones —y de manera destacada cuando el grupo empresarial involucra empresas y operaciones de distintos países— los incentivos a utilizar son el esquema con el propósito de reducir artificialmente los ingresos gravables y el pago de gravámenes correspondiente.

De esta forma, sin entrar en discusiones a detalle acerca de las bondades y problemáticas asociadas a la implementación de esquemas de fiscalización grupal, es claro que la decisión no es sencilla, pues sus implicaciones tanto en términos recaudatorios como de eficiencia económica y en el plano social son variadas y, en muchos casos, divergentes.

Por último, en lo referente al esquema de consolidación en México, se puso de manifiesto que el mismo no constituye un “régimen de consolidación” desde la perspectiva tradicional, actuando más como un mecanismo que permite dis-

poner de liquidez temporal, que un mecanismo que formalmente permita amortizar ganancias y pérdidas entre empresas del grupo, con una consecuente caída permanente en la recaudación.

Sin embargo, en virtud de los argumentos esgrimidos con anterioridad, y a la luz de la renovada discusión referente a las necesidades de instrumentar una nueva reforma hacendaria, valdría la pena poner en perspectiva la situación de la fiscalización grupal en nuestro país; llevar a cabo un análisis formal de su conveniencia en términos de fortalecimiento de la base gravable; de suavizamiento de los choques a la economía; y de sus implicaciones recaudatorias, tanto en el corto como en el largo plazos y con énfasis en el análisis en el bienestar, no de los contribuyentes afectados, sino de la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, José Manuel. “Consolidación Fiscal, Opción para Hacienda”. En *El Universal*. México, D. F., 24 de agosto de 2009.
- Fernández Pérez, Arturo (coordinador). *Una agenda para las finanzas públicas de México*. ITAM. México, D.F. 2001.
- Fredriksson, Oskar. *International Loss Compensation. Master’s Thesis in International Economics, Stockholm School of Economics*. Estocolmo, Suecia. Mayo de 2007.
- González Rico, José Antonio. “Consolidación fiscal. Desincorporación por fusión de sociedades controladas”. *Fisco Actualidades # 60*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México, D.F. Julio de 2007.
- Labrador Goyeneche, Francisco Javier y Penilla Guerrero, Gerardo. *Consolidación Fiscal*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México, D.F. 2006.
- Lindbäck, Jonny. *The Swedish group taxation regime and its conformity with EC Law*. Stockholm School of Economics, Department of accounting and Business Law. Master’s Thesis. Estocolmo, Suecia. Mayo de 2006.
- Niemann, Rainer y Treisch, Corinna. *Group Taxation, Asymmetric Taxation and Cross-border Investment Incentives in Austria*. CESifo Working Paper No. 1506. CESifo Group. München, Alemania. Julio de 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Publishing. Paris, France, 2010
- Oestreicher, Andreas y Koch, Reinald. “The determinants of opting for the German group taxation regime with regard to taxes on corporate profits”. *Review of Managerial Sciences*. 2010.
- Onji, Kazuki y Vera, David. “Tax Law Asymmetries and Income Shifting: Evidence from Japanese Capital Keiretsu”. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*: Vol. 10: Iss. 1 (Advances), Article 4. Berkeley, California, EE.UU. 2010.
- Sandberg Thomsen, Emma. “Tax Treatment of Losses in the European Union - Possibilities and Challenges”. Master Thesis. Faculty of Law, University of Lund. Lund, Suecia. Primavera de 2005.