

«La cooperación fiscal internacional y los países en vías de desarrollo»*

El proceso actual de globalización, que se construye sobre la libre circulación de capitales, representa para los países en vías de desarrollo una oportunidad para la expansión de su capacidad productiva, y, al mismo tiempo, dificulta la tributación efectiva de los ingresos procedentes de activos en manos de no residentes. Este artículo aborda esta problemática –la competencia fiscal entre países, los conflictos sobre la base imponible y los tratados de doble imposición y presenta un modelo simple que ilustra el dilema al que se enfrenta una pequeña economía abierta que pretende promover la inversión privada y financiar la infraestructura social. Este marco teórico se contrasta con la práctica de la fiscalidad internacional, en la vertiente de la evidencia estadística y en los avances en compartir la información y controlar los “paraísos fiscales”. En conclusión, se subraya la necesidad de establecer un sistema de cooperación fiscal a escala mundial que vele por los intereses de las economías en desarrollo.

Globalizazioaren oraingo prozesua kapitalen zirkulazio askearen gainean ari da eraikitzen eta garapen bidean dauden herrialdeek aukera ona dute euren ekoizpen ahalmena handitzeko baina, aldi berean, egoiliarrek ez diren eskuetan dauden aktiboetatik eratortzen diren diru sarreraren gaineko zergen benetako ordainketa zailtzen ari da. Idazlan honek arazo hauek landu ditu: herrialdeen arteko zerga lehia, oinarri zergagarriari buruzko gatazkak eta zerga bikoitzari buruzko itunak. Halaber, eredu erraz bat aurkeztu da inbertsio pribatua sustatu eta gizarte azpiegitura finantzatu nahi duen ekonomia txiki eta ireki batek aurrean duen arazoa azaltzeko. Eremu teoriko hori nazioarteko zerga jardutearekin alderatu da, estatistiken argitan eta informazioa partekatzeko eta “zerga paradisuak” kontrolatzeko aurrerapenetan. Azkenean, garapen bidean dauden ekonomien interesak zaintzeko mundu mailan zerga kooperaziorako sistema bat ezartzeko beharra azpimarratu da.

The current process of globalisation based on the free circulation of capital represents an opportunity for developing countries to expand their production capabilities, but at the same time it hinders the effective taxation of income from assets held by non residents. This article tackles the problem of tax competition between countries, conflicts concerning taxable bases and double taxation treaties, and presents a simple model which illustrates the dilemma facing small, open economies which seek to promote private investment and fund their social infrastructure. This theoretical framework is contrasted with international fiscal practice in terms of statistical evidence and progress in information sharing and the control of tax havens. In conclusion the need is stressed to establish a system of fiscal co-operation on a world scale that can watch over the interests of developing economies.

* La revista *Ekonomiaz* a los profesores Pedro A. Fuertes Olivera y Ascensión Arribas Baño la traducción al castellano de este artículo.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Bases de la cooperación fiscal internacional
 3. La teoría económica de la tributación del capital y la coordinación fiscal
 4. La fiscalidad internacional en la práctica
 5. Temas de política económica
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Globalización, cooperación fiscal internacional, países en vías de desarrollo, fiscalidad internacional, conflictos sobre la base imponible, tratados de doble imposición, paraísos fiscales.
Clasificación JEL: E6, F2, F4

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización comprende la libre circulación de capitales, tanto para las empresas de los países industrializados que invierten en los países en vías de desarrollo como para los propietarios de activos financieros en los mismos países en vías de desarrollo. En una sociedad democrática de economía de mercado, los inversores gozan de derechos legales, pero también están sujetos a la obligación de pagar impuestos como contribución a la formación de capital social. Dichos sistemas fiscales deberían diseñarse con el fin de promover la expansión de la capacidad productiva mediante la oferta de infraestructuras adecuadas, crear empleo y conocimiento, proporcionar servicios tales como sistemas públicos de salud y

educación, y de esta forma también reducir la pobreza.

Las teorías clásicas sobre fiscalidad internacional mantienen que la carga fiscal debería recaer de forma más acusada sobre los factores de producción más estables, con el fin de lograr que los Gobiernos maximicen sus ingresos. El proceso de globalización se ha traducido en una liberalización importante de los flujos de capital transnacional en las dos últimas décadas. Sin embargo, este proceso no se ha visto acompañado de la correspondiente suavización de las disposiciones restrictivas que regulan los movimientos de las personas físicas. Por tanto, el capital ha llegado a ser relativamente más móvil, lo que se ha traducido en un desplazamiento importante de la carga fiscal desde el capital al trabajo, al

intentar los Gobiernos mantener sus niveles de ingresos¹.

A las Administraciones Tributarias les supone un gran desafío la libre circulación de capitales y las oportunidades que tienen las empresas de dispersarse geográficamente. Existen conflictos de intereses entre las partes involucradas, debido a la existencia de normativas fiscales nacionales diferentes y resquicios entre las diversas Administraciones fiscales nacionales². Por una parte, una doble fiscalidad internacional, como consecuencia de que dos o más países concurren en el ejercicio de sus derechos tributarios, no conduce ni a acuerdos comerciales en general ni a inversiones en particular. Por otra parte, la falta de coordinación administrativa (por ejemplo, compartir la información sobre la propiedad de los activos) entre las diversas jurisdicciones fiscales favorece la fuga de capitales y la pérdida de recaudación tributaria. Este problema afecta tanto a los países desarrollados como a los países en vías de desarrollo.

Los actuales acuerdos sobre fiscalidad internacional plantean una gran cantidad de problemas para los países pobres debido, principalmente, a tres razones. En primer lugar, la necesidad de recibir una

justa parte de los recursos fiscales potenciales generados por las empresas transnacionales (tanto extranjeras como nacionales), para hacer frente al servicio de la deuda y ofrecer servicios sociales básicos. En segundo lugar, las consecuencias socialmente ineficientes de una competencia fiscal entre países en vías de desarrollo para atraer a la inversión extranjera, lo que implica menores tipos impositivos y recaudación. Y, en tercer lugar, las dificultades existentes a la hora de gravar los ingresos (rentas) procedentes de activos mantenidos en el extranjero por residentes nacionales, con una evasión legal de impuestos que estimula la fuga de capitales y la pérdida de recursos vitales para los países pobres.

Puede argumentarse que, en una economía cerrada, los impuestos sobre la renta de sociedades son ineficientes, por estimular una reinversión excesiva de los beneficios; y que es suficiente la tributación por dividendos (y plusvalías de capital) en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Más aún, si se quiere estimular el ahorro, a menudo se sugiere que sólo debe gravarse el consumo –si es posible en una proporción fija con el fin de evitar ulteriores distorsiones. Cualesquiera que sea la validez de estos argumentos en el caso de las economías de los grandes países industrializados, carecen de relevancia para los países en vías de desarrollo. Por una parte, hay un problema importante de distribución de ingresos, que exige la redistribución de la riqueza (y, por tanto, los impuestos sobre el capital), con el fin de reducir la pobre-

¹ El resultado de dicho proceso es que el impuesto de sociedades representa solamente el 8% de los ingresos fiscales en los países miembros de la OCDE, equivalente al 3% del PIB.

² En un documento de trabajo del FMI se afirma que "observamos de esta forma la existencia de un proceso que, a veces, se ha descrito como "degradación fiscal", y que consiste en que algunos países cambian sus sistemas fiscales con el fin de manipular a la baja la base imponible mundial y exportar su carga fiscal". (Tanzi 1996: 3).

za y aumentar la cohesión social. Por otra parte, muchos de los activos más productivos de una economía pertenecen a los no residentes, mientras que mucha de la riqueza de los residentes está colocada fuera del país. Por ello, no puede ignorarse que la fiscalidad sobre las plusvalías de capital constituye un asunto central de las políticas de desarrollo.

A pesar de estos problemas, la liquidación de impuestos por los inversores extranjeros representa una fuente importante de recursos para los países en vías de desarrollo. Del total de los 1.300 millardos de dólares que constituyen en la actualidad el *stock* de inversión directa extranjera (IDE) recibida, parecen pagarse alrededor de 100 millardos de dólares en impuesto sobre la renta –una transferencia de recursos que casi dobla a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). A pesar de estas cifras, a este asunto no se le ha prestado mucha atención. Por lo menos los acuerdos sobre fiscalidad internacional deberían verse como una dimensión vital de las políticas de desarrollo internacionales, como ha ocurrido con las regulaciones de la inversión y del comercio.

Este artículo estudia la tributación de los ingresos procedentes de activos en manos de no residentes, y por eso no trata el asunto de la fiscalidad de las propias transacciones de activos financieros –sea con el propósito de controlar los flujos de capital en los países en vías de desarrollo³, o de reducir el volumen de

³ Véase, no obstante, FitzGerald (1999) para un estudio en profundidad de este asunto, a partir de un informe para la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

negocio en los mercados financieros mundiales⁴.

En la sección 2 se explican en términos generales los temas centrales de la cooperación fiscal internacional –la competencia fiscal, los principios en conflicto a la hora de determinar la base impositiva, y los tratados de doble imposición. La sección 3 ofrece un bosquejo de las discusiones teóricas sobre este tema y presenta un modelo simple, con el que ilustramos el dilema al que se enfrenta una pequeña economía abierta que necesita favorecer la inversión privada y financiar el desarrollo de la infraestructura social. En la sección 4 se observa la fiscalidad internacional en la práctica, tanto la evidencia estadística sobre los flujos como el progreso actual a la hora de compartir la información y el control de los centros financieros “extraterritoriales” (*offshore*). El artículo finaliza con una discusión de temas de política económica en la sección 5.

2. BASES DE LA COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL

Para contar con una aproximación a las obligaciones de los inversores internacionales, puede partirse de la forma en la

⁴ Este artículo no aborda las limitaciones de la llamada “Tasa Tobin” sobre las transacciones corrientes en divisas, ya que, aunque fuera factible en la práctica su recaudación ó sirviera para estabilizar los mercados financieros globales (en ambos casos el consenso constituido por las opiniones expertas es negativo), sería un gravamen sobre las transacciones y, por lo tanto, *deducible* a efectos de los impuestos sobre la renta. Además, los fondos recaudados quedarían en manos del Tesoro estadounidense o del Tesoro británico, los cuales no muestra ningún indicio de apoyar la iniciativa, y menos aún de contribuir con más recursos a la cooperación para el desarrollo.

cual las empresas (y los propietarios de activos en general) cumplen sus obligaciones con la comunidad y de la forma en la que se induce a los inversores a comportarse de una manera más responsable, en una economía de mercado nacional. Esto se consigue mediante el diseño y la aplicación del impuesto de sociedades. Más aún, la lógica reciprocidad en las negociaciones sobre inversiones internacionales obligaría a los países industrializados a asegurarse de que las empresas internacionales pagan sus impuestos de tal forma que los países en vías de desarrollo en donde operan puedan obtener una proporción justa de los beneficios e invertirla en la consecución de objetivos de desarrollo más amplios.

Sin embargo, debido a que no existe un Gobierno mundial único, establecer el nivel apropiado para el tipo de gravamen del impuesto de sociedades nacional constituye un tema clave de la fiscalidad internacional, a la vista de la integración de los mercados mundiales de capitales. Está muy extendida entre los políticos la creencia de que es esencial fijar tipos bajos que puedan atraer las inversiones extranjeras y de esta forma aumentar la tasa de crecimiento económico. Esto ha conducido a una “carrera por bajar los tipos impositivos”, en cuanto los países en vías de desarrollo compiten con otros países receptores y con los tipos de gravamen a la baja en los propios países de origen de las inversiones (es decir, los países de la OCDE)⁵.

Un gran número de países en desarrollo —especialmente los más pequeños—

pretenden atraer la inversión extranjera por medio de políticas de incentivos fiscales, en un intento por compensar sus propias distorsiones e ineficiencias, o, simplemente, por evitar que la inversión extranjera se dirija a países vecinos o similares. No obstante, la evidencia empírica sugiere que este tipo de incentivos desempeña un papel muy limitado como determinante de la inversión extranjera; e, incluso cuando tiene éxito, implica unos costes fiscales significativos⁶. El papel de los impuestos a la hora de elegir la localización da lugar a una competencia fiscal inútil y despilfarradora por conseguir atraer la inversión (OECD, 1998). Por consiguiente, tanto la OCDE como la UE acaban de adoptar instrumentos no vinculantes con los que poder enfrentarse a regímenes fiscales preferentes potencialmente dañinos, y se reconoce que es importante la vinculación de los países no miembros de la OCDE con dichos regímenes fiscales (véase la sección 5).

Se utilizan dos modelos de fiscalidad internacional que, aunque similares en sus disposiciones generales, tienen unas implicaciones muy diferentes para los países en vías de desarrollo. La *Draft Taxation Convention/Model Tax Conventions* de la OCDE (OECD, 1997) se basa en la tributación de acuerdo con la residencia;

⁵ Y, por ejemplo, en UNCTAD (1999) se afirma: “Hay consenso [entre los expertos reunidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo] en que aunque los incentivos fiscales tienen sus pros y sus contras, su papel sigue siendo secundario. Los factores más importantes son la estabilidad política y económica, la viabilidad del proyecto, las consideraciones del mercado, el clima de inversión y la infraestructura” (p. 9). Véase también, por ejemplo, Plasschaert (1994).

⁶ Véase UNCTAD (1995: pp. 74-88).

en cambio, la *United Nations Model Double Taxation Convention* entre los países desarrollados y en vías de desarrollo (UN, 1980) se basa en la tributación en origen (es decir, en fuente o “territorial”).

El principio de la tributación en origen puede animar a los nacionales o a los residentes a invertir en el extranjero, lo que conduce a la fuga de capitales. No obstante, se aplica con frecuencia, porque las Administraciones tributarias tienen enormes dificultades para descubrir cuántos ingresos extranjeros devengan sus residentes. Por otro lado, se ha demostrado que el principio de tributación según residencia, aunque se basa en la capacidad total de pago, tiene una relevancia limitada en aquellos países cuyos residentes no tienen inversiones (registradas) importantes en otros países, y cuyas administraciones tributarias no están bien preparadas para asegurar su cumplimiento. Ahora bien, en la medida en que los países desarrollados aplican *ambos* principios a sus propios residentes, están quedándose para sí los impuestos de sus propios inversores en los países en vías de desarrollo; por otra parte, al no gravar los títulos de los no residentes, estimulan la fuga de capitales desde los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, los Estados Unidos gravan tanto las rentas extranjeras de los residentes norteamericanos como los ingresos “ganados” en Estados Unidos por los no residentes. Más aún, normalmente los pagos efectuados por impuestos extranjeros no son considerados en su totalidad como créditos fiscales de-

ducibles de la deuda fiscal que ha de satisfacerse en Estados Unidos.

En teoría, a los países en vías de desarrollo les beneficiaría más un acuerdo fiscal multilateral basado en la tributación en origen, por dos razones. Primero, las ganancias por gravar los ingresos de los inversores extranjeros serían superiores a las pérdidas ocasionadas por la no-tributación de las rentas de los activos que sus propios residentes tienen en el extranjero, ya que un país en vías de desarrollo tiene una posición externa neta negativa. Segundo, la tributación completa en origen de estos activos colocados en el extranjero, efectuada por parte de las autoridades del país en cuestión, haría mucho menos atractiva la fuga de capitales.

El objetivo de los países en vías de desarrollo está en lograr un equilibrio entre cómo maximizar su participación en los ingresos fiscales y, al mismo tiempo, mantener un clima que haga atractiva la IDE. Esto implica llegar a acuerdos sobre cómo compartir los ingresos fiscales entre los países receptores y los países inversores en lo que casi es un “juego de suma cero”, que en última instancia implica una transferencia neta entre los contribuyentes de ambos tipos de países. Al adoptar un tratado fiscal, los países menos desarrollados se adhieren también a las disposiciones internacionales que promueven la estabilidad, la transparencia y la seguridad jurídica.

Debido a que los sistemas fiscales de los principales países inversores se

basan en el principio de tributación de la renta obtenida en cualquier parte del mundo, con frecuencia sus empresas multinacionales están sujetas a algún grado de doble imposición. Este hecho no sólo desanima la inversión internacional, sino que también incentiva el uso de paraísos fiscales para canalizar los flujos de capital más allá de las fronteras, mediante la constitución de sociedades de cartera (*holding*) “extraterritoriales” (*offshore*). El empleo de este tipo de estrategias perjudica tanto a los países receptores como a los inversores, al reducir los ingresos fiscales y distorsionar las entradas de inversiones.

Se ha incrementado de forma muy rápida el número de tratados de doble im-

posición (TDI), de modo que en la actualidad existen unos 1.800 tratados (IBFD, 1998). En sus orígenes, estos acuerdos se realizaban entre países desarrollados, pero su expansión reciente, siguiendo de forma clara el curso tomado por los tratados de inversión bilateral (TIB), incluye la firma de acuerdos tanto con países en vías de desarrollo como de estos mismos países entre sí: el 34% de todos los TDI se firmaron entre países desarrollados y países en vías de desarrollo; y el 17% del total comprende tratados entre países en vías de desarrollo. El principio de no-discriminación (es decir, tratamiento como a los nacionales) ha sido consustancial con los TDI desde el siglo pasado; fue un elemento central en la convención fiscal de 1935 preparada por la Liga de Naciones.

Cuadro nº1: **Tratados de doble imposición y tratados de inversión bilateral**

	1980	1990	1997
TDI	700	1.150	1.794
TIB	200	400	1.513

Fuente: UNCTAD (1999).

En 1999, 88 países firmaron un total de 104 tratados de doble imposición (TDI): 28 países asiáticos, 25 países desarrollados, 12 países de Europa Central y del Este, 11 países africanos, 6 países procedentes de América Latina y el Caribe y 4 países de la Europa en vías de desarrollo. Una cuarta parte se firmaron entre países en desarrollo, lo que refleja de nuevo el crecimiento de la inversión (IDE) efectuada por países en vías de desarrollo con destino hacia otros países en desarrollo.

Para las empresas inversoras es tan importante la reducción de la incertidumbre jurídica como los incentivos o concesiones que pueda contemplar un tratado.⁷ Parece que las empresas multinacionales consideran los incentivos fiscales como una “ganancia añadida” y no como la base sobre la que decidir las inversiones a largo plazo, ya que estos incentivos pueden ser posteriormente revocados. Este hecho no impide que los inversores sigan negociando tal tipo de concesiones, aunque como mucho pueden afectar a la localización *dentro* de un país cuando otros elementos o factores de coste no varían.

El efecto de los tratados fiscales depende de los créditos (fiscales) y exenciones incluidos con objeto de eliminar o reducir la doble imposición. Si los países tienen un nivel de desarrollo similar (y existe una inversión equilibrada en las dos direcciones), no es un problema importante la redistribución implícita. Sin embargo, para los países (en desarrollo) receptores

el ingreso marginal tiene más valor que para los países (desarrollados) inversores. Puesto que el flujo de renta va normalmente desde los países en vías de desarrollo a los países desarrollados, el método del crédito fiscal, o sea, de deducción por impuestos pagados, es el más atractivo para los países menos desarrollados. Se utiliza muy a menudo en los TDI firmados por el Reino Unido y los países menos desarrollados. Desde el punto de vista de las autoridades fiscales de un país en vías de desarrollo, los TDI son la única forma de incluir las transacciones intraempresariales y, de esta forma, solucionar el problema de la fijación de precios de transferencia (OECD, 1997). No obstante, son ineficaces si se utilizan centros “extraterritoriales” (*offshore*) como puntos en los que, además de eludir impuestos legalmente, se fijan los precios de la transferencia. Por consiguiente, a falta de un acuerdo fiscal multilateral global, sería deseable reconsiderar los créditos fiscales por impuestos pagados dentro de los TDI existentes; también lo sería aplicar a los paraísos fiscales el principio estadounidense de “transparencia tributaria”.

Además, algunos de países en desarrollo juegan un papel relevante “extraterritorial” (*offshore*) en aquellos procesos de inversión internacional en los que es muy importante la evasión legal de impuestos. Las cifras del Cuadro nº2 indican el alcance de estos movimientos de inversión extranjera directa, renta e impuestos, aunque ciertamente son cantidades brutas infravaloradas. No obstante, si admitimos que unos 250 millardos de

⁷ Ver Sauvant y Aranda (1994).

dólares de activos asociados con la IDE en los países en desarrollo se mantienen a través de paraísos fiscales, entonces esto es equivalente a más de un cuarto de su *stock* recibido completo. Salvo que

se incluyan en los acuerdos estos centros “extraterritoriales” (*offshore*), no tiene mucho sentido ningún sistema de administración tributaria internacional –sea multilateral o bilateral–.

Cuadro nº2: **Fiscalidad pagada por las empresas norteamericanas sobre la renta obtenida en el extranjero**

	1983	1990	Millardos de dólares 1997
Impuesto sobre la renta extranjero (T)	30,1	31,7	47,2
Renta neta (NR)	30,6	73,2	136,0
Renta bruta (NR + T)	60,7	104,9	183,2
Stock IDE	235,6	435,2	860,7
Ratio Impuesto/Renta bruta	0,496	0,302	0,258
Ratio Renta bruta/Stock IDE	0,258	0,241	0,213
Ratio Impuesto/Stock IDE	0,128	0,073	0,055
Ratio Renta neta/Stock IDE	0,130	0,168	0,158

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, excepto las cifras correspondientes al stock de la IDE norteamericana en el exterior, que proceden de WIR 1999.

Finalmente, no debemos olvidar que también es un problema importante para los países en vías de desarrollo recaudar impuestos por los ingresos procedentes de activos en el extranjero obtenidos por sus residentes. En consecuencia, una colaboración internacional más estrecha, incluso dentro de la red de acuerdos de doble imposición existentes, que implique compartir información y participar en acciones conjuntas, puede incrementar de forma notable los recursos fiscales a disposición de los países en desarrollo (Tanzi, 1996). A partir de ello, surgirán más

ventajas, incluyendo la desincentivación de la fuga de capitales, el aumento de la estabilidad macroeconómica y fiscal, y mayores recursos disponibles para aliviar la pobreza.

3. LA TEORÍA ECONÓMICA DE LA TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL Y LA COORDINACIÓN FISCAL

El enfoque tradicional sobre la tributación de las rentas de capital en economías abiertas (ejemplo, Gordon, 1986) mantiene que la fiscalidad según residencia reduce

el rendimiento después de impuestos del ahorro nacional, al introducir una cuña que separa la tasa de rendimiento de los mercados financieros mundiales y la tasa de rendimiento después de impuestos que reciben los residentes –en otras palabras, es un impuesto sobre la propiedad del capital. Por el contrario, la fiscalidad en origen da lugar a que la tasa de rendimiento exigida para la inversión local supere a la tasa de rendimiento de los mercados financieros mundiales, y de esta forma equivale a un impuesto sobre la localización del capital –es decir sobre la inversión. Como consecuencia, la literatura tradicional sugiere que una pequeña economía abierta no debe aplicar sistemas impositivos sobre las rentas de capital en origen, sino sólo según residencia.

La aplicación universal del principio de residencia igualará la tasa bruta de rendimiento sobre el capital y, de esta forma, asignará el capital mundial (pero no los ahorros) de forma eficiente; en cambio, la aplicación universal del principio de tributación fiscal en origen asignará el ahorro mundial (pero no el capital) de forma eficiente, al igualar las tasas marginales intertemporales de sustitución. De esta forma la teoría tributaria óptima ha mantenido que, incluso en un mundo de óptimo de segundo orden (*second-best*, donde la eficiencia de Pareto no puede lograrse debido a que es necesario recaudar impuestos para bienes públicos y con fines redistributivos), es preferible la fiscalidad según residencia, porque al menos asegura la eficiencia en la producción (Diamond and Mirrlees, 1971).

Este resultado se basa en cuatro supuestos: (i) Que el capital es perfectamente móvil; (ii) Que el gobierno puede gravar libremente los factores inmóviles de producción –especialmente el trabajo; (iii) Que no hay compensación de impuestos en el país inversor por los impuestos sobre el capital pagados en el país receptor; y (iv) Que el Gobierno puede gravar de forma efectiva los ingresos por activos en el extranjero de los residentes. Como consecuencia, se argumenta que la tributación en origen se desplaza completamente sobre los factores inmóviles (incluyendo el trabajo), ya que la perfecta movilidad del capital internacional significa que la oferta de capital es infinitamente elástica, por lo que un impuesto explícito sobre el trabajo es más efectivo.

Se afirma, además, que la fiscalidad según residencia también es preferible porque permite la aplicación de tipos progresivos por razones de equidad. Sin embargo, si los impuestos basados en el principio de residencia no pueden cobrarse de forma efectiva (debido a una falta de información fiscal, de cooperación internacional, de capacidad administrativa), entonces el conjunto de los impuestos sobre rendimientos del capital se convierte en indeseable. En resumen, en la literatura fiscal óptima se concluye “que las pequeñas economías abiertas no deberían adoptar sistemas fiscales en origen y que habrían de eliminarse los impuestos por rendimientos del capital si los países no pueden hacer cumplir las obligaciones fiscales según residencia” (Bovenberg, 1994: 118).

Este parece seguir siendo el punto de vista dominante en las instituciones financieras internacionales –tal y como se argumenta en Stern and Newbery (1985). Sin embargo, los supuestos anteriormente mencionados no funcionan en la práctica. El capital no es perfectamente móvil en el marco internacional, siendo atraído por economías en desarrollo concretas debido al tamaño de su mercado, la dotación de recursos o el capital humano; por ello, los inversores –sean nacionales o extranjeros– no se libran por completo de los impuestos por rendimientos del capital. El Gobierno no puede gravar libremente los factores inmóviles (como el trabajo) por razones políticas; y también porque el modelo tradicional supone que la oferta de trabajo es exógena: sin embargo, si los niveles salariales afectan a la oferta de trabajo, se entra en una clara disyuntiva (*trade-off*) frente a las distorsiones en el mercado de capitales, como han demostrado Sen and Turnovsky (1990).

Según hemos visto, existen sistemas de créditos fiscales internacionales y se diseñan tratados de doble imposición con el fin de ofrecer una transferencia directa entre las administraciones fiscales y, de esta forma, lograr que las decisiones de inversión no se vean afectadas (Frenkel *et al*, 1991). En consecuencia, los países acuden en la práctica a impuestos en origen sobre rendimientos del capital, a la vista de la existencia de restricciones que lo permiten, lo cual explica por qué los resultados obtenidos a partir de la teoría de la tributación óptima no se han cumplido

en la práctica (Slemrod, 1990). Por último, existe, claro está, un considerable margen para una mejor coordinación entre las autoridades mundiales fiscales y financieras.

Sin embargo, dentro de un modelo dinámico riguroso, diseñado para incluir estos efectos macroeconómicos, Bovenberg (1994) muestra que los gobiernos pueden neutralizar el efecto de la tributación en origen sobre el comportamiento inversor, al permitir a las empresas deducir el gasto por inversiones nuevas de la deuda tributaria por rendimientos del capital; de esta forma, el impuesto se convierte en un impuesto sobre el “flujo de caja” únicamente⁸. También puede neutralizarse el impacto intergeneracional de la tributación según residencia al admitir una deducción fiscal por ahorro nuevo. Además, el impacto intergeneracional de ambos tipos de impuestos puede contrarrestarse con una política de deuda pública adecuada.

Los impuestos por rendimientos del capital también distinguen entre formas diferentes de financiación (por ejemplo, inversión de cartera frente a inversión directa), por lo que, además del impuesto de sociedades (equivalente a una tributación en origen sobre la renta de las acciones), pueden usarse diferentes combinaciones de impuestos sobre los dividendos, sobre los rendimientos por intereses, o sobre las plusvalías de capital para conseguir el equilibrio deseado (Nielsen

⁸ Es decir, el flujo de caja generado por la empresa, beneficios brutos más amortizaciones (*cash flow*).

and Sørensen, 1991). En este enfoque, se parte del supuesto de que el capital social (capital-acciones) es propiedad de nacionales. Si fuera propiedad de extranjeros, serían los extranjeros (éstos no se verían afectados por la tributación según residencia) los que soportarían la carga fiscal de la tributación en origen; pero el impacto sobre la movilidad del capital depende tanto del coste de ajuste como de los créditos fiscales deducidos en el país de origen de la inversión (Sorensen, 1990).

Un arbitraje fiscal internacional limita considerablemente la capacidad que tiene una Administración tributaria específica para establecer tipos impositivos sobre los rendimientos del capital (y las mercancías o *commodities*). La competencia fiscal internacional entre los países tiene lugar, de forma explícita o implícita, cuando el capital puede moverse libremente entre ellos. Para que los mercados de capitales estén en equilibrio, e incluso en el caso de que dos países cualesquiera no coordinen explícitamente entre ellos sus sistemas fiscales, cada uno de ellos debe tener en cuenta el sistema impositivo del otro a la hora de diseñar su propio sistema tributario. Como han demostrado Razin and Sadka (1994), cuando ambos países adoptan uno de los dos extremos (bien fiscalidad según residencia o bien fiscalidad en origen), los mercados de capitales internacionales alcanzarán un equilibrio con un impuesto y unos tipos de interés positivos; pero si adoptan sistemas diferentes (o una mezcla de los mismos), puede que no exista un equili-

brio viable. Además, si los mercados de capitales están integrados y los sistemas fiscales no están armonizados, entonces surgirá la competencia fiscal.

Cuando ambos países son “precio-aceptantes” (es decir, pequeños), la competencia conduce a una igualación de la productividad marginal de la inversión en cualquiera de los países (es decir, el principio de tributación según residencia). No pueden obtenerse ganancias adicionales con la armonización fiscal, ni es necesaria la coordinación intergubernamental. No obstante, algunos países (por ejemplo, los Estados Unidos) o grupos de países (por ejemplo, la Unión Europea) son de hecho “grandes”, ya que pueden diseñar sus políticas fiscales para que tengan efectos sobre los precios mundiales. El país que tenga un cierto poder de monopolio, hará que suban los tipos de interés mundiales por encima de su propia productividad marginal del capital, si es un inversor neto en el extranjero. En estas circunstancias, la coordinación fiscal internacional implicará una mejora en términos paretianos (Dixit, 1985). Parece que este último caso sería relevante para los países en desarrollo.

No obstante, también está claro (y así lo reflejan las teorías modernas del crecimiento endógeno) que es esencial para el crecimiento la provisión de “infraestructura” –tanto en forma de carreteras como de educación, sanidad, investigación, e incluso legislación. Esta infraestructura debe financiarse con algún sistema impositivo. Sin embargo, existen ciertos límites sociales sobre la cantidad

que debe recaudarse por rendimientos del trabajo en una comunidad con bajos niveles de renta *per cápita*. Surge de esta forma una posible disyuntiva (*trade-off*) entre, por una parte, aplicar tipos bajos en el impuesto de sociedades, con el fin de estimular la inversión privada (tanto la nacional como la extranjera), y, por otro lado, imponer tipos altos, con el fin de financiar la provisión de infraestructuras. Por tanto, no está claro que los tipos impositivos más bajos sean necesariamente los más propicios para el crecimiento.

El Apéndice 1 presenta el análisis formal de este problema, en el marco de un modelo simple de una economía con un mercado de capitales abierto y dos tipos de capital. Si existe un solo tipo de capital –el capital privado móvil–, el modelo muestra el resultado convencional, que consiste en que cualquier subida del tipo impositivo en el impuesto de sociedades nacional reducirá los ingresos nacionales, incluso aunque se use para financiar servicios no económicos, pero necesarios, como la sanidad. El tipo impositivo óptimo es cero, o incluso negativo (subvenciones) si éstas pueden ser financiadas. Ésa es la base con la que se argumenta a favor de reducir los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades en los países en desarrollo, para estimular la inversión nacional y extranjera. Además, está claro que, si se reduce el tipo internacional de gravamen en el impuesto de sociedades, o el de los países con los que se compite por recibir inversiones, será necesario reducir también ese tipo en el impuesto de

sociedades nacional, para mantener los niveles de ingresos nacionales.

Sin embargo, el modelo también demuestra que, una vez que se introduce un segundo tipo de capital –las infraestructuras sociales–, el efecto de los cambios en los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades no es tan simple como implicaba el ejercicio anterior. Se reduce el *stock* de capital privado, como antes, pero aumenta el *stock* de capital público. De hecho, existe un valor óptimo del tipo impositivo, que se sitúa entre cero y la unidad, y que depende de la productividad marginal de ambas formas de capital. En otras palabras, el tipo óptimo de gravamen en el impuesto de sociedades será positivo en tanto en cuanto sea positiva la productividad marginal de las infraestructuras. Por extensión, en los países pobres, en los que las infraestructuras son muy escasas, y de esta forma es más alta su productividad marginal (mientras que la productividad marginal del capital móvil se está igualando en todo el mundo), tiene un sólido sentido económico el argumento de que los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades sean más altos que en los países avanzados.

Es importante señalar que este resultado es independiente del tipo impositivo internacional. Dicho de otra manera, los países en vías de desarrollo deben fijar sus tipos impositivos óptimos de forma independiente del tipo internacional. Sin embargo, a la vez ocurre que el nivel resultante de renta nacional *también* depende del tipo impositivo internacional; y cuando los países inversores –o los paí-

ses competidores en la recepción de inversiones— lo bajan, entonces descenderá la renta nacional. Eso sí, e incluso de forma más significativa, el modelo muestra que, hasta en estas circunstancias, tratar de captar inversiones bajando el tipo de gravamen en el impuesto de sociedades provocará una reducción *aún mayor* de la renta nacional.

Esta extensión simple del modelo estándar con el fin de permitir mercados de capitales abiertos e infraestructuras productivas financiadas con impuestos indica, sin ambages, que la competencia fiscal internacional no favorece el bienestar. Los países pobres deberían retener impuestos sobre sociedades para financiar las infraestructuras; y habría que realizar acuerdos internacionales que eviten las reducciones competitivas en los tipos impositivos.

En conclusión, existen buenas razones teóricas para creer que el impuesto sobre las rentas de capital está justificado; y que para el conjunto del mundo sería mejor un sistema fiscal según residencia, siempre que esté basado en la coordinación intergubernamental tanto de tipos impositivos como de su aplicación y cumplimiento. En ausencia de dicha coordinación, los impuestos en origen sobre las rentas de capital son una solución óptima de segundo orden (*second-best*) para, en concreto, los países en vías de desarrollo; y sus efectos distorsionadores sobre la inversión pueden amortiguarse diseñando un sistema impositivo adecuado —especialmente, deducciones por reinversión nacional y por créditos fiscales internacionales.

4. LA FISCALIDAD INTERNACIONAL EN LA PRÁCTICA

En la actualidad, los países industrializados emplean sistemas impositivos que gravan los rendimientos obtenidos en cualquier parte del mundo; y no siguen los principios puros basados en la residencia o en el origen. Los Estados Unidos, por ejemplo, gravan tanto los ingresos obtenidos en el extranjero por los residentes en Estados Unidos como los ingresos percibidos en ese país por los no residentes. Además, no suele admitirse la total deducción de los créditos fiscales por impuestos pagados en el extranjero a la hora de calcular la deuda tributaria en Estados Unidos. Este sistema “globalizador” tiende a desanimar la realización de inversiones en el extranjero, al alejarse del principio de “neutralidad en la exportación de capitales” —es decir, el tipo impositivo varía de acuerdo al país de destino. Más aún, los Estados Unidos aplican en la actualidad normas diferentes a la tributación por rendimientos obtenidos en el extranjero por parte de sus residentes, dependiendo de si las operaciones son realizadas directamente por ciudadanos norteamericanos (ejemplo, mediante una sucursal en el extranjero), o indirectamente, a través de una sociedad mercantil extranjera.

En el primer caso, los rendimientos percibidos en el extranjero se gravan normalmente en los Estados Unidos. En el segundo caso, los rendimientos extranjeros sólo se gravan al distribuirse a los ciudadanos estadounidenses. Ello implica que, mediante la elección del tipo de

sociedad mercantil con el que funcionar en sus operaciones en el extranjero, los inversores norteamericanos pueden diferir la tributación en Estados Unidos y aprovecharse de las diferencias fiscales entre los países, al menos a corto plazo, ya que otros países siguen sistemas distintos y estiman tipos impositivos diferentes. Además, para regular la disponibilidad de créditos fiscales por impuestos pagados en el extranjero y otros temas relacionados (como, por ejemplo, el aplazamiento del impuesto estadounidense por rendimientos en el extranjero), el sistema ha evolucionado hasta convertirse en un conjunto de disposiciones muy complejas, que desaniman la movilidad del capital y alientan el uso de paraísos fiscales para canalizar la inversión extranjera.

Muchos países en vías de desarrollo tienden a utilizar sistemas fiscales en origen (territoriales). Es una política racional si son importadores netos de capital. También sería lógica la evolución de estos países hacia un sistema fiscal “globalizador” en la medida en que sus propias empresas empiecen a invertir en el extranjero. Sin embargo, los países en desarrollo normalmente se embarcan en algún tipo de competencia fiscal para atraer la IDE; de esta forma, se alejan del principio de “neutralidad en la importa-

ción de capitales” –todos los inversores en un país concreto deben pagar el mismo tipo impositivo– y pierden recaudación tributaria.

En los países en desarrollo, el funcionamiento de los sistemas fiscales en origen se ve dificultado por una serie de factores. Un rasgo clave de la debilidad de la posición de los países más pobres es que se enfrentan a una oferta de capital que es muy elástica fiscalmente. Cualquier intento por parte de un país de subir sus impuestos sobre los rendimientos del capital se traducirá en un ajuste de las carteras de los inversores individuales y societarios (empresariales), lo que reducirá de forma significativa el *stock* de capital (por sí escaso) de ese país.

Este efecto se deja sentir de forma más aguda en aquellos países en los que el ahorro nacional está muy lejos de las cantidades que generarían el stock de capital deseado, en otras palabras, en los más pobres. Puesto que estos países son los que más dependen de que se mantengan las entradas de capital y los más propensos a sufrir fugas de capitales nacionales (eludiendo impuestos), se enfrentan a las mayores presiones para reducir, o mantener en niveles bajos, los impuestos.

Cuadro n°3: **Impuesto sobre la renta obtenida en el extranjero que las empresas norteamericanas informan haber pagado, por regiones, 1997**

	Impuesto pagado	Renta neta	Renta bruta	Millardos de dólares Impuesto / Renta bruta (%)
América Latina	6,74	34,46	41,20	16,4
África	2,46	2,02	4,48	54,9
Asia	4,15	14,33	18,48	22,4
Total países en vías de desarrollo	13,35	50,81	64,16	20,8

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos. "América Latina" incluye Caribe; "África" incluye África del Norte, "Asia" corresponde a 10 países.

Cuadro n°4: **Impuesto sobre la renta obtenida en el extranjero que las empresas norteamericanas informan haber pagado a los países en vías de desarrollo, 1997**

	Impuesto / Renta bruta (%)
América Latina	
<i>Impuesto elevado</i>	
Argentina	30,0
Brasil	18,4
Chile	19,0
Colombia	38,8
México	27,3
Perú	25,6
Venezuela	25,6
<i>Impuesto bajo</i>	
Bermudas	4,3
Panamá	9,0
África	
Egipto	43,8
Nigeria	65,6
Sudáfrica	38,0
Asia	
<i>Impuesto elevado</i>	
China	17,5
Indonesia	55,8
Corea	37,9
Malasia	10,5
Filipinas	25,2
Tailandia	12,1
Taiwán	19,1
<i>Impuesto bajo</i>	
Hong Kong	19,9
Singapur	8,0

Cuadro n°5: **Presión fiscal media sobre la renta según informan algunos países, 1983-97**

Impuesto/renta bruta	1983-86	1988-91	1993-97
Argentina	24,3	27,4	30,2
Brasil	47,9	49,4	21,0
Chile	53,6	11,2	21,0
Colombia	49,8	46,2	45,2
Venezuela	53,7	44,3	23,1
México	70,5	36,2	30,5
Nigeria	78,8	74,5	58,8
Suráfrica	46,9	46,8	44,6
India	61,9	65,3	58,0
Indonesia	59,2	56,8	55,4
Malasia	35,8	11,3	20,0
Filipinas	48,8	36,5	30,7
Tailandia	30,9	27,7	27,1

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Cuadro n°6: **IDE en países en vías de desarrollo con fiscalidad baja, 1998**

Millardos de dólares	Stock inversión recibida	Stock inversión efectuada
Bermudas	31,0	6,8
Otros del Caribe y Panamá	15,5	8,4
Hong Kong	96,2	154,9
Singapur	85,9	47,6
Total países en vías de desarrollo con fiscalidad baja	228,6	217,7
Total stock IDE en países en vías de desarrollo	1.219,3	390,9
Fiscalidad baja /total	18,7 %	55,7 %

Fuente: WIR 1999.

Los anteriores cuadros utilizan datos de los impuestos pagados por las filiales extranjeras de las multinacionales norteamericanas⁹ para ilustrar cómo han cambiado los tipos de gravamen relativos entre los países más ricos y más pobres. Las tasas han bajado en todo el mundo en las últimas dos décadas (ver cuadro nº2). Los países más pobres se han visto sometidos a una presión mayor que los países más ricos para reducir los tipos impositivos de las filiales de las multinacionales (ver cuadros nº3 y nº5). La consecuencia es que, al menos a efectos de la inversión directa extranjera, la competencia fiscal afecta más a los países más pobres; y de una manera mucho más desproporcionada. La teoría económica apoya esto de una forma muy notable. Haufler y Wooton (1999) muestran cómo la competencia fiscal entre los países *industrializados* por conseguir atraer inversión directa extranjera puede conducir a que las multinacionales expropien todas las rentas económicas. Esto justifica las medidas tomadas por la OCDE y la UE encaminadas a prevenir esta competencia tan nociva entre sus miembros respectivos. Sin embargo, como se ha apuntado antes, los países más pobres acusan este problema de una forma más extrema.

En la versión más simple, el tipo de multinacional que con más probabilidad elige su localización influida por los niveles de tributación será aquella que se guía por la minimización de los costes a corto plazo y que tiende a poner el énfasis

en la producción de bajo valor añadido. Las multinacionales que maximizan el beneficio a largo plazo están más preocupadas por conseguir flexibilizar sus estructuras productivas internacionales y, en consecuencia, por otros determinantes de la localización, tales como la calidad del factor trabajo, la estabilidad monetaria, el acceso al mercado y la disponibilidad de recursos naturales. Las desgravaciones fiscales se contemplan como una ganancia “añadida”, que solo se considera (y se exige) una vez que se han visto satisfechos los criterios más relevantes. El problema al que se enfrentan los países más pobres es cómo financiar el gasto en el que han de incurrir para mejorar el atractivo de sus factores de localización a los ojos de este último grupo de multinacionales, ya que se ven forzados a competir con el primer grupo sobre la base de políticas fiscales.

Un problema añadido asociado con este asunto es el de los centros financieros extraterritoriales *offshore* (CFO). Al permitir a las multinacionales, por medio de la fijación de los precios de transferencia, que declaren la mayoría de sus beneficios mediante compañías pantalla domiciliadas en CFO, los ingresos fiscales resultantes de la inversión y la producción en los países en desarrollo (que no sean CFO) se pierden para estos países (ver cuadros nº4 y nº6). La UE está poniendo en duda y considerando como una especie de subvención injusta el uso que los exportadores estadounidenses hacen de los CFO para eliminar impuestos: la Comisión de la UE estima que la mitad de

⁹ Desgraciadamente, el único gobierno que publica estos datos es el de los EEUU.

todas las exportaciones estadounidenses –250 millardos de dólares, es decir, 3,5 millardos de dólares en impuestos evaporados– siguen esa ruta.

Aunque es difícil valorar la magnitud del problema, debido al secretismo con el que se actúa en estos centros, se cree que alrededor de un billón¹⁰ de dólares se invierte en “fondos *offshore*” y que el número de estos fondos ha aumentado en más de un 1.400% en los últimos 15 años¹¹. En conjunto, los “centros bancarios del Caribe” son titulares de casi el doble de activos financieros sobre bancos norteamericanos que los bancos británicos; y también considerablemente más que los “demás países de Europa”¹². En términos del total de activos financieros sobre el sistema financiero norteamericano, ¡las Indias Occidentales Británicas son titulares de casi el mismo volumen que el Reino Unido!

El Gobierno de Su Majestad ha desempeñado un papel importante a la hora de analizar el comportamiento de los CFO de la Commonwealth, lo que en concreto ha dado lugar a dos estudios: a) “El Informe Edwards sobre Regulación Financiera en los Territorios de la Corona” (*The Edwards Review of Financial Regulation in the Crown Dependencies*), que fue publicado en noviembre de 1998, analizó el estado de la regulación financiera en la Isla de

Man, Jersey y Guernsey; y b) El Libro Blanco sobre “Asociación para el Progreso y la Prosperidad - Gran Bretaña y los Territorios de Ultramar” (“*Partnership for Progress and Prosperity - Britain and the Overseas Territories*”), publicado en marzo de 1999, promovió la firma de un acuerdo entre los gobiernos involucrados [el gobierno de Gran Bretaña y aquellos territorios con importantes sectores de servicios financieros –Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Gibraltar¹³, Montserrat, e Islas Turcas y Caicos] para “encargar y financiar de forma conjunta un estudio profundo que sea llevado a cabo por expertos reguladores independientes”. Este estudio fue encomendado a KPMG en diciembre de 1999¹⁴.

En un nivel más amplio, el Grupo de Trabajo sobre el Blanqueo de Dinero (FATF, Financial Action Task Force on Money Laundering) acaba de publicar este año un informe sobre “Países y territorios no cooperativos”, que incluye 15 jurisdicciones en las que no se respetan los estándares internacionales de lucha contra el blanqueo de dinero: las Bahamas, Islas Caimán, Islas Cook, Dominica, Israel, Líbano, Liechtenstein, Islas Marshall, Nauru, Niue, Panamá, Filipinas, Rusia, San Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas¹⁵. El Grupo de Trabajo sobre los

¹⁰ Billón en el sentido europeo del término, o sea un millón de millones, lo que equivale al *trillion* norteamericano.

¹¹ De acuerdo con una investigación de la OCDE (citada por Jeffrey Owens en *OECD Observer*, 27 de junio de 2000).

¹² Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Boletín de junio.

¹³ Gibraltar no se incluyó en el informe. Como miembro de la UE, es objeto de un informe diferente.

¹⁴ Tesoro británico, comunicado de prensa 68/2000, publicado el 25 de mayo de 2000 y disponible en: <http://www.hm-treasury.gov.uk/press/2000/p68>.

¹⁵ El Gobierno de Su Majestad se ha comprometido a trabajar con las Islas Caimán a fin de adecuar sus estándares a niveles internacionales. El 19 de junio de 2000, la OCDE anunció que 6 jurisdicciones, incluyendo Bermudas y las Islas Caimán, se

CFO del Foro para la Estabilidad Financiera (FSF, Financial Stability Forum) también ha publicado un informe (abril del 2000) en el que adopta un enfoque más general sobre los problemas implicados.

La inversión de cartera en el extranjero está sujeta a diversas medidas fiscales, incluyendo controles de capital sobre las entradas y salidas realizadas en algunos mercados emergentes. La investigación reciente (especialmente en Chile, el ejemplo más obvio) y sus extensiones (particularmente en Malasia) sugieren de forma clara que se ha exagerado bastante el impacto de los controles, sea a corto sea a largo plazo, y tanto sobre las salidas como sobre las entradas. Sin embargo, la consecuencia de este tipo de impuesto es elevar el coste de capital, ya que el coste fiscal debe ser tenido en cuenta en cualquier decisión de inversión, elevando por ello el nivel de rendimiento necesario. También están pendientes algunos temas de credibilidad política y económica relacionados con la aplicación de controles.

Los no residentes que invierten en Bolsa en los Estados Unidos, por ejemplo, no pagan impuestos sobre plusvalías de capital, aunque pagan impuestos (norteamericanos) sobre los dividendos devengados. La eliminación por Estados Unidos de la retención fiscal sobre los intereses percibidos por residentes extranjeros obligó a todos los demás países

habían comprometido a eliminar las prácticas fiscales nocivas ante de finales del 2005, y a aplicar los estándares fiscales internacionales relacionados con la transparencia, el intercambio de información y la competencia fiscal justa.

industrializados a hacer lo mismo. Aunque los países industrializados pueden ser capaces de gravar las plusvalías de capital en el extranjero de sus residentes, la infraestructura fiscal de muchos de los países en vías de desarrollo les impide hacerlo. Es un incentivo para que el capital fluya desde el sur hacia el norte, un incentivo que depende de la interacción de los sistemas fiscales del mundo desarrollado y en vías de desarrollo.

5. TEMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Las presiones en favor de una cooperación internacional efectiva, encaminada a facilitar la recaudación del impuesto sobre la renta, están aumentando. El aumento de la movilidad del capital a través de las fronteras nacionales trae consigo una serie de problemas importantes para las Administraciones tributarias nacionales encargadas de gravar los rendimientos de la riqueza. Aunque la cooperación entre dichas Administraciones puede reducir algunos de estos problemas, la existencia de discusiones jurisdiccionales y las leyes que protegen el secreto bancario en los paraísos fiscales los han bloqueado hasta la fecha. También es un problema importante para los países en vías de desarrollo recaudar los impuestos por los rendimientos que sus propios residentes obtienen por sus activos en el extranjero. Por ello creemos que una colaboración internacional más estrecha (incluso dentro de la red TDI existente), que permita el intercambio de información y las acciones conjuntas, puede aumentar de forma muy notable los ingresos

fiscales de los países en vías de desarrollo. De ello se obtendrían ventajas adicionales, como son desincentivar la fuga de capitales, aumentar la estabilidad macroeconómica y fiscal y disponer de un mayor volumen de recursos para aliviar la pobreza.

Como hemos visto, los países desarrollados tienden a adoptar el principio de fiscalidad según residencia, ya que suelen tener una posición neta positiva en cuanto a activos en el extranjero, y el principio de fiscalidad según residencia maximiza sus ingresos fiscales. Los países en vías de desarrollo tienden a favorecer el principio de fiscalidad en origen, pues reciben volúmenes significativos de IDE; no obstante, existen mercados emergentes, como México y Argentina, que han abandonado el principio de tributación en origen, pasando a la fiscalidad según residencia, en un intento por estimular la inversión extranjera y por captar rentas de los activos mantenidos en el extranjero por sus propios residentes.

Desde el punto de vista de las autoridades fiscales de los países en vías de desarrollo, los TDI son la única forma de cubrir las transacciones intra-empresas y, así, solucionar el problema de la fijación de los precios de transferencia. Sin embargo, esos TDI son ineficaces si se utilizan paraísos fiscales tanto para fijar los precios de transferencia como para evadir impuestos por medios legales. Por lo tanto, ante la ausencia de acuerdos fiscales multilaterales y globales, es deseable proceder a la reconsideración de los créditos fiscales por impuestos pagados

dentro de los TDI existentes; también sería deseable la aplicación a los paraísos fiscales del principio norteamericano de la “transparencia tributaria”.

Tanto la fiscalidad según residencia como en origen pueden servir de base a la hora de diseñar un sistema efectivo de cooperación fiscal internacional, si éste se aplicara de forma uniforme. Sin embargo es difícil imaginarse cómo podría ponerse en marcha en la práctica. Es poco probable que los Estados Unidos modifiquen su sistema fiscal simplemente para que otros países incrementen sus recaudaciones tributarias. Las perspectivas de reforma son algo mayores en la UE, debido a los esfuerzos actuales por armonizar la legislación sobre el impuesto de sociedades dentro del mercado único y como resultado del acuerdo existente entre los países miembros sobre prevención de competencia fiscal y evasión de impuestos –aunque incluso estos esfuerzos no ofrecen mucha base para una reforma del sistema fiscal internacional.

La esperanza más prometedora de reforma para la gestión tributaria puede encontrarse en la tendencia actual a una coordinación mejor entre las autoridades fiscales nacionales en su intento por atajar el crimen organizado y el blanqueo de dinero. Tanto los bancos como los legisladores se han visto sometidos a una fuerte presión con el fin de compartir la información sobre transacciones financieras, como parte de su esfuerzo por combatir los delitos y, de paso, dar a conocer los activos extranjeros de los residentes en una jurisdicción fiscal concreta. El problema

del fraude fiscal (entendido como falta de declaración de rentas sujetas a gravamen) por medio del empleo de paraísos fiscales, no será completamente eliminado hasta que se reforme el estatuto jurídico de estos lugares (especialmente la legislación relativa al secreto bancario, tan fuertemente defendida). La mayoría de los paraísos fiscales son vulnerables a las presiones políticas de sus Estados “garantes”. La OCDE ya está preparando el terreno, presionando en favor de la promulgación de “listas negras” de paraísos fiscales, es decir, de aquellos que no cumplen con los requisitos básicos de cooperación e información para con otras jurisdicciones tributarias y penales. Se obligaría a los inversores que realizan transacciones financieras o comerciales a través de las jurisdicciones incluidas en la lista negra a que informaran de forma detallada y a que satisficieran otros requisitos impuestos por otras autoridades tributarias.

Un acuerdo fiscal multilateral no solo mejoraría la posición de los países en vías de desarrollo en lo tocante a su recaudación fiscal, sino que también reduciría el atractivo de los incentivos fiscales para los inversores extranjeros. También fortalecería los esfuerzos encaminados a combatir el blanqueo de dinero y el fraude financiero¹⁶. Sin embargo, es poco probable que

¹⁶ El fracaso de los intentos por reducir el narcotráfico, disminuyendo la demanda (por ejemplo, mediante la educación y la represión en los países desarrollados) y prohibiendo la oferta (por ejemplo, mediante la erradicación y la acción policial en los países en vías de desarrollo), ha aumentado el interés por la expropiación de los fondos de los traficantes; y, de esta forma, se ponen en práctica medidas para vigilar y regular las transferencias

se llegue a un acuerdo sobre un sistema global de gestión tributaria multilateral. Por ello, la aplicación de los TDI en apoyo de los países en vías de desarrollo (posiblemente como una iniciativa conjunta de la UE) y la extensión de los principios acordados en la OCDE a países no miembros (como los relacionados con asistencia administrativa o competencia fiscal nociva) son la única base viable para la cooperación fiscal en temas de inversión.

En cuanto a los CFO, es evidente que existen varias respuestas políticas adecuadas que no se centran en cambios en la política de los países en vías de desarrollo. Por una parte, mejoraría la situación si las autoridades tributarias de los países industrializados les ofrecieran información. Puesto que, en cualquier caso, la información se recoge, para recaudar impuestos por dividendos, no serían exagerados los costes. Esta opción, sin embargo, obligaría a la Administración tributaria de los países en desarrollo a contar con conocimientos profesionales suficientes y con infraestructura adecuada. Por lo menos a corto plazo, puede que no esté disponible tal capacidad profesional. Por otra parte, debido a este problema, podría ser eficaz (al menos a corto plazo) que el impuesto sobre las plusvalías de capital se cobrara en origen y, a continuación, se transfiriera a los países en vías de desarrollo en el que residen los inversores. Antes de realizar este tipo de recomendaciones sería necesaria investigar los costes que esta acción acarrea.

financieras internacionales –anteriormente, un obstáculo importante para las autoridades tributarias nacionales.

Los argumentos sobre competencia fiscal que han sido analizados se aplican igualmente a los CFO. Éstos no cuentan con ningún incentivo para cumplir con las organizaciones internacionales, excepto el evitar el riesgo de sanción. Puede que haya, sin embargo, una respuesta política más efectiva. Los CFO se utilizan porque son rentables para las multinacionales; si dejaran de ser rentables, dejarían de usarse. En otras palabras, si las multinacionales supieran que, fueran cuales fueren los beneficios anunciados y los impuestos pagados en un CFO “prohibido”, su “factura tributaria” final sería calculada sobre la base de sus beneficios totales y de los impuestos ya pagados en los países de producción, dejarían de existir los incentivos para usar CFO, y con ello muchas de las justificaciones de sus políticas fiscales. Pero, esencialmente, este es el sistema norteamericano de “transparencia fiscal”; y es evidente que dichos efectos no están teniendo lugar.

Esta política solo puede funcionar en un grado significativo si la aplica una clara mayoría de países. Entonces podría tener varias posibles ventajas: serían mayores los impuestos devengados para los países más pobres, procedentes de la producción localizada en ellos; aumentaría apreciablemente la capacidad de los países más ricos para garantizar un reparto más justo con los países más pobres de los ingresos fiscales procedentes de las compañías multinacionales; y se eliminaría una cierta parte del negocio de los servicios financieros de los CFO –particularmente, el negocio relacionado con

la constitución de compañías pantalla y dependiente de la falta de transparencia del sistema financiero–, lo cual disminuiría el campo de maniobra para los sistemas destinados a proteger el lavado de dinero (relacionado con la droga y de cualquier otro tipo).

La propuesta para una política alternativa es la que han realizado las Naciones Unidas en favor de una tributación unitaria –que las multinacionales estén sujetas a una única “factura fiscal” por sus beneficios (globales), procediéndose a continuación a dividir (a prorrata) lo recaudado entre los varios países receptores e inversores. Desgraciadamente, esto no parece factible: debería cambiarse todo el sistema de fiscalidad internacional y habría que establecer una autoridad fiscal mundial. Más aún, los incentivos generados por la reestructuración empresarial –para la evasión legal de impuestos– serían a la vez masivos e improductivos.

6. CONCLUSIONES

La principal repercusión de la tendencia global en favor de la coordinación de las políticas fiscales es la integración de los países en vías de desarrollo en sistemas que ya existen en la OCDE. La “tributación completa” es el factor más importante, debido a la alta elasticidad fiscal de la oferta de capital a la que se enfrentan los países y las regiones individualmente considerados. A continuación resumimos nuestros puntos de vista:

Ya que continúa la expansión de la inversión internacional y la apertura de los

países en vías de desarrollo a los flujos de capital (tanto directos como de cartera), cada vez será más importante el tema de la fiscalidad internacional. Es negativa la competencia fiscal que descansa en la reducción de impuestos (como ilustra la convención de la OCDE diseñada para proteger a sus miembros). Debido a la elasticidad de la oferta de capital que hemos señalado, cualquier modificación *debe* ser colectiva. Los países en desarrollo sufren grandes pérdidas como consecuencia de la existencia de los CFO y la falta de información suministrada por los gobiernos de los países industrializados, a través de la evasión legal de impuestos de las multinacionales y la fuga de capitales por motivos fiscales hecha por sus propios residentes.

Sólo cuando se implante un acuerdo fiscal multilateral habrá sido completado de una forma lógica el marco legal de la inversión internacional¹⁷. Sin embargo, es poco probable que se llegue a un acuerdo sobre un sistema global de administración tributaria multilateral. Por ello, para los países en desarrollo, la posibilidad de que los temas fiscales sean excluidos de las negociaciones venideras relacionadas con la inversión multilateral tiene consecuencias muy serias, pues la coordinación multilateral de las políticas de incentivos fiscales podría ayudar a los países en desarrollo tanto a conservar sus recursos tributarios como a evitar distorsiones económicas.

¹⁷ Posiblemente basado en el modelo de tratado propuesto por la OCDE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOVENBERG, A.L. (1994): "Capital taxation in the world economy", en Van der Ploeg (ed.) (1994), pp. 116-150.
- DIAMOND, P.A. and J. MIRRLEES (1971): "Optimal taxation and public production" *American Economic Review*, vol. 61, pp. 261-78.
- DIXIT, A. (1985): "Tax policies in open economies", en A. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook on Public Economics*, North-Holland, Amsterdam, pp. 314-74.
- FITZGERALD, E. (1999): "Policy Issues in Market Based and Non Market Based Measures to Control the Volatility of Portfolio Investment", *Development Studies Working Paper núm. 129*, Queen Elizabeth House, Oxford y Centro Studi Luca D'Agliano, Turín.
- FRENKEL, J., A. RAIN and E. SADKA (1991): *International Taxation in an Integrated World*, MIT Press, Cambridge (MA).
- GIOVANNINI, A. (1990): "Reforming capital income taxation in open economies: theoretical issues" en H. Seibert (ed.), *Reforming Capital Income Taxation*, Mohr, Tübinga.
- GORDON, R.H. (1986): "The taxation of investment and savings in a world economy", *American Economic Review*, vol. 76, pp. 1086-1102.
- IBFD (1998): *Annual Report 1997-1998*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.
- NIELSEN, S.B. y P.B. SØRENSEN (1991): "Capital income taxation in a growing open economy", *European Economic Review*, vol. 34, pp. 179-97.
- OECD (1997): *Model Double Taxation Convention on Income and Capital*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- OECD (1998): *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- PLASSCHAERT, S. (ed.) (1994): *Transnational Corporations: Transfer Pricing and Taxation*, Routledge for the United Nations, Londres y Nueva York.
- RAZIN, A. y E. SADKA (1994): "International fiscal policy coordination and competition", en Van der Ploeg (ed.) (1994), pp. 100-115.
- SAUVANT, K. y V. ARANDA (1994): "The International Legal Framework for Transnational Corporations", en A. Fatouros (ed.), *Transnational Corporations: Codes of Conduct*, Routledge, Londres.
- SEN, P. y S.J. TURNOVSKY (1990): "Investment tax credit in an open economy", *Journal of Public Economics*, vol. 42, pp. 277-99.
- SLEMROD, P (1990): "Optimal taxation and optimal tax systems" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, pp. 157-78.
- SØRENSEN, P.B. (1990) "Optimal capital taxation in a small capital-importing country", en V. Tanzi (ed.), *Public Finance, Trade and Development*, Wayne State University Press, Detroit (MI).
- STERN, N. and D. NEWBERY (eds.) (1985): *Taxation in Developing Economies*, World Bank, Washington, (DC).
- TANZI, V. (1996): "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", *IMF Working Paper WP/96/41*, International Monetary Fund, Washington (DC).
- UN (1980): *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, United Nations (E.80.XVI.3), Nueva York.
- UNCTAD (1995): *Incentives and Foreign Direct Investment*, United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNCTAD (1999) World Investment Report 1999 United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra y Nueva York.
- VAN DER PLOEG, F. (ed.) (1994): *The Handbook of International Macroeconomics*, Blackwell, Oxford.
- WILLIAMSON J. (1998): "A new priority: taxing income from capital", comunicación presentada a la Society for International Development en su reunión sobre "A New Framework of Development Cooperation", Easton (MD), 26-28 de junio.

APÉNDICE 1: UN MODELO DE FISCALIDAD INTERNACIONAL

Este apéndice presenta un análisis formal del problema con un modelo sencillo de una economía con un mercado de capitales abierto y dos tipos de capitales. Para el marco teórico de los impuestos sobre la renta en las economías abiertas, ver Giovannini (1990).

Consideremos una economía con tres factores de producción, la mano de obra inmóvil (L), el capital móvil (K), y las infraestructuras financiadas con impuestos (J)

$$Y = A.L^\alpha K^\beta .J^\gamma \quad (1)$$

Con las condiciones usuales, el rendimiento del capital, r , se obtiene como

$$r = \frac{\partial Y}{\partial K} \quad (2)$$

Sin embargo, como la economía es abierta, el capital entrará¹⁸ en tanto en cuanto la tasa de rendimiento después de pagar impuestos sea atractiva¹⁹. Considerando el tipo de gravamen en el impuesto de sociedades nacional (t) y el tipo impositivo internacional relevante (t^*), así como la tasa de rentabilidad internacional (r^*), siendo esta última dada y la primera la variable clave de política a determinar en el modelo, tenemos:

$$r(1-t) \geq r^*(1-t^*) \quad (3)$$

Diferenciando (1) con respecto a K y sustituyendo en (2) de la forma habitual, se alcanza la condición habitual para que el mercado de capitales nacional esté en equilibrio

$$r = \beta \frac{Y}{K} \quad (4)$$

que, cuando se combina con el equilibrio en la cuenta de capital derivada de (3), nos da la relación capital-producto como una función de los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades nacional e internacional (t, t^*)

$$\frac{K}{Y} = \frac{\beta(1-t)}{r^*(1-t^*)} \quad (5)$$

Entonces, claramente, aumentado los tipos impositivos nacionales (t) se reducirá la relación capital-producto –al igual que bajando los tipos impositivos internacionales (t^*)²⁰.

De esta forma se determina el *stock* de capital (K). Para un *stock* de capital de propiedad nacional dado (fruto de decisiones de ahorro anteriores), una subida (o bajada) del *stock* de capital total se reflejará en entradas (o salidas) de capital extranjero. Por ejemplo, si la acumulación de activos nacionales es determinada por una tasa de ahorro (s), entonces el flujo de inversión extranjera (F) tendría la forma

$$F = (K - K_{-1}) - s.Y$$

¹⁸ O saldrá, si se invierte la desigualdad.

¹⁹ Naturalmente, debemos incluir una prima de riesgo adecuada. Sin embargo, si ésta es constante no afectará a los resultados.

²⁰ Como ha ocurrido cuando los tipos impositivos de la OCDE han bajado en los últimos años.

Si suponemos por un momento que no solo la oferta de trabajo (L) sino también el *stock* de infraestructuras (J) es independiente del tipo de gravamen en el impuesto de sociedades, podemos representar Y en términos de t como:

$$Y = \left[AL^\alpha J^\gamma \left\{ \frac{\beta(1-t)}{r^*(1-t^*)} \right\}^\beta \right]^{\frac{1}{1-\beta}} \quad (6)$$

De (6) se desprende de una forma clara que cualquier aumento del tipo de gravamen en el impuesto de sociedades nacional (t) reducirá la renta nacional (Y). El tipo impositivo óptimo es cero, o incluso negativo (subvenciones) si éstas pueden ser financiadas. Esta es la base de la argumentación en favor de una reducción del tipo impositivo del impuesto de sociedades en los países en vías de desarrollo, para estimular la inversión nacional y extranjera. Además, está claro que si se redujera el tipo de gravamen del impuesto de sociedades internacional (t^*), o el de los que compiten por la inversión interior, sería necesario reducir también t para mantener los niveles de renta nacional.

A continuación analizaremos cómo deben financiarse las infraestructuras. El *stock* (J) estará compuesto del *stock* de los años anteriores, ajustado por depreciación (d), más la rentabilidad marginal del impuesto de sociedades

$$J = J_{-1}(1-d) + t.K.r \quad (7)$$

Para simplificar el desarrollo matemático, solo consideraremos el último término. En este caso, podemos reescribir (1)

sustituyendo en (5) y el (7) truncado, para obtener

$$Y = A.L^\alpha \{tr\}^\gamma K^{\beta+\gamma} \quad (8)$$

que sustituyendo en (5) de nuevo y ordenándolo otra vez da la interesante solución

$$Y = [a.L^\alpha .\beta^\beta \{r^*(1-t^*)\}^{-\beta} t^\gamma (1-t)^\beta]^{-\frac{1}{\beta-\gamma}} \quad (9)$$

La ecuación (9) demuestra que el efecto de los cambios en los tipos de gravamen del impuesto de sociedades no es tan simple como insinuaba el ejercicio anterior, ya que un aumento reduce el *stock* de capital privado (K), pero aumenta el *stock* de capital público (J). De hecho, existe un valor óptimo de t que se sitúa entre cero y la unidad –en cualquiera de los dos puntos Y es cero, como queda claro a partir de (9). La maximización de Y diferenciando en (9) con respecto a t da como resultado el tipo impositivo óptimo (T) en la forma:

$$T = \frac{\gamma}{\beta + \gamma} \quad (10)$$

que depende de las productividades marginales relativas de las dos formas del *stock* de capital en (1). Es interesante señalar que si las dos son iguales, el tipo impositivo óptimo sería el 50 por ciento.

El tipo de gravamen óptimo del impuesto de sociedades sería positivo en tanto en cuanto la productividad marginal de la infraestructura fuera positiva. Por extensión, en los países pobres las infraestructuras son muy escasas, y por ello su productividad marginal es más alta

(mientras que la productividad marginal del capital móvil se está igualando en todo el mundo), de modo que existe un sólido argumento económico en favor de que los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades sean más altos que en los países avanzados.

Es importante señalar que el resultado obtenido es independiente del tipo impositivo internacional (t^*). En otras palabras, los países en vías de desarrollo deben fijar sus tipos impositivos óptimos con independencia del tipo internacional.

La renta nacional máxima resultante (Y) es así

$$Y^* = [a.L^\alpha .\beta^\beta \{r^* (1 - t^*)\}^{-\beta} T^\gamma (1 - T)^\beta]^{-\frac{1}{\beta-\gamma}} \quad (11)$$

Sin embargo, también ocurre que el nivel resultante de renta nacional depende del tipo impositivo internacional (t^*); y cuando lo reducen los países inversores

–o los países competidores receptores de inversión–, descenderá la renta nacional. Además –e incluso de forma más significativa– el modelo muestra que incluso en estas circunstancias (descenso de t^*), tratar de captar inversiones bajando el tipo de gravamen en el impuesto de sociedades (reducción de T) provoca una reducción *aún mayor* de la renta nacional.

Como conclusión, esta extensión sencilla del modelo estándar, incluyendo los mercados de capitales abiertos y las infraestructuras productivas financiadas por medio de impuestos, indica de forma clara que la competencia fiscal internacional no favorece la riqueza. Los países pobres deberían retener impuestos de sociedades con el fin de financiar las infraestructuras; y debería llegarse a acuerdos internacionales que eviten las reducciones competitivas de los tipos impositivos.