

Globalización y fiscalidad. Breves notas sobre las consecuencias de la internacionalización sobre la fiscalidad directa¹

Víctor A. Valverde Gómez

Profesor Titular de Economía Aplicada

Departamento de Economía Política y Hacienda Pública

Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto presentar algunas de las cuestiones más candentes que están guiando en la actualidad la investigación hacendística relativa a la fiscalidad directa, dado el escenario de economías abiertas en el que nos encontramos. Es por lo tanto un trabajo de carácter divulgativo y descriptivo, donde se apuntan algunos de los problemas que la profesión académica ha destacado como más importantes entre aquellos con los que se enfrentan los estados en este ámbito. Tal enfoque tiene como contrapartida el no poder entrar a tratar en profundidad cada una de las cuestiones apuntadas en el trabajo.

2. UN MUNDO DE ECONOMÍAS ABIERTAS

La internacionalización de la economía cambia necesariamente el nivel de análisis de la Hacienda Pública. La disciplina de la Hacienda Pública ha venido realizando sus análisis bajo la tradicional asunción de economías cerradas. Los modelos hacendísticos no han venido teniendo en cuenta hasta muy recientemente las consecuencias que de las diferentes figuras impositivas, y en especial de los impuestos directos, pueden derivarse en un mundo de economías abiertas. Este modo de pensar dotaba al legislador de una gran autonomía a la hora de diseñar el sistema impositivo, ya que un escenario de economías cerradas impide la transmisión de los efectos de la regulación fiscal nacional a otros países ante la falta de mecanismos de conexión entre las diferentes economías. Sin embargo, ¿es coherente seguir actuando bajo tales planteamientos? Un rápido vistazo a algunos indicadores económicos pone de manifiesto cómo ha cambiado el escenario económico en los últimos veinte años. Los progresos tecnológicos de todo tipo (mejora de las redes de comunicaciones entre países, tanto para el transporte físico como para el transporte de información), unidos a la desaparición de barreras legales al comercio internacional y a la circulación de factores de producción entre países, han hecho factible el paso de un mundo de economías cerradas a un mundo de economías abiertas².

Aceptando la previsible intensificación en el futuro de la actividad económica a nivel internacional (baste observar la proliferación de acuerdos de libre comercio -GATT, ahora Organización Mundial del Comercio-, de mercados comunes -NAFTA, MERCOSUR, etc.- y de uniones económicas -Unión Europea-), la pregunta que debemos plantearnos es la siguiente: ¿en qué modo la presencia de la variable "grado de internacionalización" puede alterar la autonomía del legislador fiscal? ¿puede el legislador seguir actuando de acuerdo a los criterios que venía utilizando hasta ahora desde una posición de total autonomía? ¿o surgen por el contrario restricciones sobre el legislador como consecuencia de la internacionalización de las actividades económicas?

3. LAS INTERACCIONES A NIVEL INTERNACIONAL DE LOS DIFERENTES SISTEMAS NACIONALES DE IMPOSICIÓN DIRECTA, Y LA NECESARIA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA LEGAL AL NUEVO ESCENARIO INSTITUCIONAL

La producción científica relativa al estudio de los problemas que surgen a nivel internacional derivados de la falta de coordinación de la fiscalidad directa entre los diferentes países es todavía mínima³. La creciente internacionalización de la actividad económica, reflejada en la firma de los ya señalados acuerdos de desarme arancelario, en la creación de zonas de libre comercio, de mercados comunes y de uniones económicas, parece demandar el estudio de las previsible distorsiones que sobre la actividad económica ejerce la heterogénea articulación de la fiscalidad directa en los diferentes países. Así lo han venido considerando en los últimos años diferentes organizaciones internacionales y un cada vez creciente número de académicos, que han comenzado a estudiar las potenciales consecuencias de dicha falta de homogeneidad fiscal en el camino hacia una "economía global". Y si bien por tal razón este área de estudio se encuentra todavía en fase embrionaria, la importancia de los potenciales efectos económicos que han comenzado a vislumbrarse en los estudios hasta el momento realizados no ha pasado desapercibida en ambientes científicos e institucionales.

Aun más, las relevantes implicaciones que se derivan del diseño del sistema de fiscalidad directa para un determinado país integrado en un área de libre comercio, mercado común o unión económica, y el hecho de que la mayoría de los países desarrollados se encuentren insertos en organismos bien sea de cooperación, bien sea de integración económica, ha motivado el acercamiento de un creciente número de investigadores hacia este campo de estudio. Es evidente que en el espacio del presente artículo es materialmente imposible presentar en profundidad y con detalle la complejidad de las cuestiones que se derivan de la falta de armonización de la imposición directa en los diferentes sistemas fiscales de los países desarrollados. Nuestra pretensión es mucho más modesta: queremos tan solo presentar algunas cuestiones y problemas de carácter muy general, que nos ayuden a comprender las implicaciones que pueden derivarse del nuevo escenario en el que nos encontramos. Queremos además advertir que las cuestiones que se plantean en las próximas líneas se refieren fundamentalmente al ámbito del impuesto sobre los beneficios de las sociedades, y a las repercusiones de carácter económico que de la regulación de tal figura surgen en el nuevo entorno⁵. Establecidas tales aclaraciones las próximas líneas pretenden únicamente ofrecer pistas para explicar las razones del origen de los nuevos interrogantes que están apareciendo en el ámbito hacendístico, tales como: ¿podemos esperar como consecuencia del proceso globalizador un cambio en los principios que actualmente inspiran los sistemas fiscales de los países involucrados en áreas de libre comercio, mercados comunes o uniones económicas? ¿reclamará el principio de eficiencia económica cada vez mayor protagonismo a la hora de diseñar el sistema fiscal? ¿aparecerán presiones para sacrificar equidad a favor de eficiencia, dejando de tener las políticas de ingresos una tarea de nivelación de las desigualdades sociales, y debiendo ser asumido tal papel únicamente por las políticas de gasto? ¿hasta qué punto el proceso de internacionalización de las economías puede tener efectos sobre la recaudación tributaria vía fiscalidad directa de los diferentes estados? ¿es posible asistir a alteraciones en los volúmenes de recaudación tributaria en determinados estados, y como consecuencia de lo anterior, que las decisiones de volumen de gasto público en un determinado país dejen de ser el resultado exclusivo de las preferencias de los residentes de dicho país?, o lo que es lo mismo, ¿en un entorno de creciente internacionalización económica el tamaño del sector público doméstico va a venir establecido por la combinación de preferencias de residentes y no residentes?

3.1. Nuevos aspectos a tener en cuenta al diseñar los sistemas de imposición directa debido a la internacionalización de la actividad económica

La internacionalización de las actividades económicas tiene profundas implicaciones para los sistemas impositivos.

La apertura de las economías introduce al menos tres importantes y nuevas consideraciones en el diseño del sistema fiscal por el que opte un determinado país:

a) Los factores de producción pueden desplazarse entre países, huyendo de una determinada jurisdicción fiscal en respuesta a consideraciones no ya de estricta racionalidad económica, sino en respuesta a la regulación fiscal vigente en dicha jurisdicción, siendo atraídos por países con niveles de imposición inferiores o más bondadosos.

b) En el nuevo entorno de economías abiertas los países deben competir entre sí por la recaudación de los ingresos tributarios. La división interjurisdiccional de los ingresos o recaudaciones fiscales es una nueva cuestión emergente.

c) Por último, las autoridades fiscales deben tener presente que resulta más difícil recaudar impuestos correspondientes a aquellas bases imponibles localizadas en el exterior.

En un mundo de economías cerradas los legisladores y administradores tributarios podían actuar con total independencia en el diseño de los sistemas de imposición directa de sus respectivos países; sin embargo, en un mundo de economías abiertas desaparece esa total independencia.

3.2. Líneas fundamentales en la regulación de la fiscalidad directa de las operaciones de carácter internacional, problemas asociados, e intentos de resolución de estos últimos

Para comprender adecuadamente el origen de las presiones que surgen desde un punto de vista internacional sobre los sistemas fiscales -imposición directa- de los diferentes países, es necesario previamente conocer el estado de la regulación de dicho tipo de fiscalidad en aquellas operaciones que presentan connotaciones de internacionalidad. Dada la complejidad de tal regulación, vamos a utilizar para nuestra exposición una metodología según la cual partiremos de un escenario o modelo muy simple, para ir añadiendo progresivamente elementos de complejidad.

Vamos a suponer pues que partimos de una situación inicial de economías cerradas. Ante la ausencia de transacciones económicas entre países, el legislador no ha tenido que diseñar ninguna norma relativa a la fiscalidad de las operaciones de carácter internacional. Supongamos a continuación que repentinamente pasamos de un mundo de economías cerradas a un mundo de economías abiertas. Esto permite la aparición del comercio internacional y de la movilidad de factores de producción entre los diferentes países. El legislador fiscal tiene que adoptar medidas para delimitar qué sujetos y qué operaciones estarán sometidas a su jurisdicción. La regulación de la fiscalidad directa en aquellos casos en que los potenciales sujetos pasivos se ven involucrados en operaciones internacionales puede comprenderse a partir de las res-

puestas dadas por el legislador fiscal a las siguientes cuestiones (aspectos que deben introducirse en la ley fiscal -y que antes no eran necesarios por asumir un mundo de economías cerradas-):

a) ¿Cómo definir qué sujetos deben considerarse bajo la jurisdicción de la autoridad fiscal nacional?

La respuesta a esta pregunta se materializa en los llamados criterios de conexión personal entre el contribuyente y la administración fiscal de un determinado país. El criterio de conexión personal generalmente utilizado en las economías desarrolladas es el de residencia. El país de residencia grava la renta global de los residentes en su país -la definición de residente a efectos fiscales viene determinada por la correspondiente legislación fiscal-.

b) ¿Existen buenas razones para gravar rentas que no han sido generadas por los residentes del país? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué casos deben gravarse ese tipo de rentas?

La respuesta a estas preguntas nos conduce a la creación de los diferentes criterios legales de sujeción a imposición, por razones de territorialidad, de actividades económicas desarrolladas por no residentes. El conjunto de legisladores fiscal coinciden en que deben gravarse aquellas rentas generadas por actividades económicas desarrolladas en territorio nacional aun cuando los implicados sean no residentes, en virtud de la aplicación del principio del beneficio (criterios legales de conexión real o de localización territorial de actividades económicas a efectos fiscales establecidos por la ley fiscal, los cuales suelen ser variados y de vocación recaudatoria importante)⁶.

Una de las consecuencias del complejo entramado de normas diseñadas como respuesta a las anteriores preguntas por los diferentes legisladores fiscales nacionales -los cuales no se guían necesariamente por criterios de eficiencia económica sino por consideraciones que lo que parecen procurar es la extensión máxima del brazo de la administración tributaria nacional-, es que su interacción a nivel internacional provoca situaciones y problemas poco deseables. Los más significativos son:

3.2.1. La doble imposición jurídica internacional

3.2.1.1. Concepto y causas

Decimos que existe doble imposición jurídica internacional cuando dos o más jurisdicciones fiscales nacionales establecen impuestos iguales o de naturaleza análoga sobre un mismo hecho imponible, al mismo tiempo, y sobre el mismo contribuyente, resultando así una carga fiscal para el contribuyente superior a la que debería soportar si el hecho imponible fuera gravado por una sola autoridad fiscal. En otras palabras la doble imposición jurídica internacional puede definirse como la exigibilidad de impuestos análogos en dos o más países al mismo contribuyente, por el mismo hecho imponible, y en mismos períodos temporales.

La doble imposición jurídica internacional puede producirse por tres circunstancias diferentes: por la superposición de criterios de conexión personales con la jurisdicción fiscal; por la superposición de criterios de conexión personales y territoriales con la jurisdicción fiscal; y finalmente, por la superposición de criterios de conexión reales o territoriales con la jurisdicción fiscal.

Superposición de criterios personales:

Como ya vimos, las diferentes leyes nacionales establecen los criterios en virtud de los cuales las leyes fiscales considerarán a una determinada persona -física o jurídica- residente en el país y/o nacional del país a efectos fiscales. Puede ocurrir, por ejemplo, que una misma persona satisfaga los criterios de residencia en dos países diferentes. En ese caso, si el criterio para someter a imposición las rentas de una determinada persona según la ley fiscal de ambos países es el criterio de residencia, la misma persona queda sujeta a imposición por el total de su renta en ambos países, surgiendo de este modo la doble imposición jurídica internacional. Puede también ocurrir que un determinado estado grave la renta de sus ciudadanos (caso de EE.UU.), mientras que otro estado grava la renta de los residentes en su país. En tal ejemplo, un ciudadano norteamericano que fuera a su vez residente en España estaría sometido a doble imposición internacional: debería tributar por la totalidad de su renta tanto en EE.UU. como en España, al darse en el mismo simultáneamente los criterios de conexión personal con ambos países. En definitiva, pueden producirse ejemplos de esta tipología de doble imposición jurídica internacional cuando una misma situación personal cumple los requisitos de: domicilio fiscal en dos estados diferentes; residencia en dos estados diferentes; ciudadanía en un país y residencia en un segundo país; domicilio fiscal en un país, residencia en un segundo país, y/o nacionalidad en un tercer país; etc.

Superposición de criterios personales y territoriales:

La doble imposición jurídica internacional puede también producirse por la superposición de criterios personales y territoriales o reales sobre un mismo hecho imponible. Supongamos que una persona residente en el país A, obtiene a su vez renta en un segundo país B. De acuerdo con el criterio de conexión personal su renta global será gravada por el país del cual es residente, pero a su vez, el país B puede gravar dicha porción de renta en función del criterio de territorialidad. En definitiva, la renta obtenida en el país donde la persona en cuestión no es residente es gravada dos veces: por el país de residencia (por aplicación del criterio de conexión personal) y por el país donde se genera dicha renta (por aplicación del criterio de conexión territorial o real).

Superposición de criterios reales o territoriales:

Esta situación de doble imposición internacional tiene lugar cuando estados diferentes sujetan a imposición una determinada renta percibida por un determinado contribuyente, basándose dicha imposición en razones o criterios de territorialidad. Un ejemplo puede resultar esclarecedor de este tipo de doble imposición jurídica internacional. Supongamos que un contribuyente, residente en un estado A percibe renta en un segundo estado B del que no es residente. Supongamos a su vez que dicha renta es pagada por un sujeto residente en un tercer estado C. Con independencia de que tal renta sea gravada por el país de residencia del sujeto por aplicación de criterios de conexión personales, dicha renta puede ser gravada por los estados B y C por razones de territorialidad. El estado B puede gravar dicha renta alegando que se ha generado en su territorio. A su vez, el país C puede también alegar que dicha renta es gravable por sus autoridades fiscales, en virtud del criterio del pago: muchos países consideran el criterio del pago como un criterio de conexión real entendiendo que si el pago (la remuneración de un servicio por ejemplo) es realizado por un nacional/residente, aunque dicho pago tenga lugar en otro estado la renta asociada a dicho pago se entiende generada en el país del que el pagador es residente o nacional.

3.2.1.2. Las soluciones dadas a los problemas de doble imposición jurídica internacional y a la definición del reparto de los ingresos tributarios entre diferentes administraciones tributarias

Las soluciones dadas hasta el presente a las situaciones de doble imposición jurídica internacional pueden agruparse en dos grandes categorías: medidas legislativas de carácter unilateral, y medidas legislativas de carácter bilateral.

Medidas legislativas de carácter unilateral:

Las dos medidas más ampliamente utilizadas por las legislaciones fiscales con el fin de paliar los problemas que pueden derivarse de la doble imposición jurídica internacional son la utilización de los denominados sistema de exención y sistema imputación o de crédito fiscal -"foreign tax credit"-.

El método de exención:

La aplicación de este método implica que el país de residencia deja exentas de imposición aquellas rentas de sus residentes de fuente extranjera. Esta técnica permite resolver conflictos de doble imposición jurídica internacional cuyo origen es el solapamiento de criterios de conexión reales y personales. El problema se resuelve pues del siguiente modo: el país de origen grava la renta generada dentro de su territorio, mientras que el país de

residencia del contribuyente somete a imposición la renta mundial del individuo, si bien concede una exención con respecto a la renta de fuente extranjera sujeta a potencial doble imposición.

El sistema de exención se puede articular de diferentes modos. La exención puede ser total -lo cual ofende el principio de equidad, si bien es más sencillo de administrar-, o bien puede ser exención con progresión (el país de residencia deja exentas las rentas originadas en el extranjero, si bien tiene en cuenta su cuantía para calcular el tipo progresivo a aplicar en su caso a las rentas obtenidas en territorio nacional, lo cual restablece en parte el principio de equidad, aun cuando resulta mucho más caro de administrar). La exención puede ser además incondicional -la cual es objeto de críticas al permitir situaciones de cero imposición y por ello incentivar la realización de operaciones de ingeniería fiscal- o bien condicional (sujeta a la cláusula de imposición efectiva de las rentas obtenidas en el extranjero por el país donde tales rentas se han generado).

Los sistemas de imputación o de crédito fiscal:

De acuerdo con este tipo de sistemas el país de residencia calcula los impuestos a pagar en función de la renta total del contribuyente -incluyendo las rentas de origen extranjero sometidas a imposición en los diferentes países fuente o de origen de las rentas-. Posteriormente se permite deducir de la factura fiscal en el país de residencia los impuestos satisfechos en el extranjero. El sistema de crédito fiscal tiende a favorecer al país con mayor nivel de imposición, ya que los menores impuestos establecidos por el país fuente en lugar de beneficiar al contribuyente benefician al país de residencia. De hecho, los incentivos fiscales ofrecidos por el país fuente son "absorbidos" por el país de residencia⁷. De ahí el recelo con el que los países subdesarrollados o en vías de desarrollo -que realizan esfuerzos por atraer inversión extranjera- observan la aplicación del sistema de crédito fiscal por parte de los países desarrollados⁸.

Medidas de carácter bilateral:

La insuficiencia de las medidas de carácter unilateral, que solo sirven para mitigar situaciones de doble imposición jurídica internacional derivadas de la superposición de criterios reales y personales -y no siempre de modo exitoso-, junto a los posibles efectos perniciosos que para terceros países pueden derivarse de la aplicación de los mecanismos unilaterales, han sido la causa de la proliferación de Tratados Internacionales bilaterales para resolver conflictos de doble imposición jurídica internacional.

La mayoría de tales tratados se basan en los modelos diseñados al efecto por la OCDE y por Naciones Unidas. El modelo de la OCDE refleja los intereses de los países desarrollados, con una orientación que pretende favorecer a los países de residencia. Por el contrario, el modelo

de la Naciones Unidas está diseñado para defender los intereses de los países en desarrollo, con una orientación más favorable a la jurisdicción de los países origen o fuente de las rentas.

La reglamentación establecida para aliviar la doble imposición jurídica internacional en dichos modelos toma la siguiente caracterización: en primer lugar, el derecho a gravar se reserva, total o parcialmente, a uno de los países contratantes (en el caso del modelo de la OCDE generalmente este derecho se reserva al país de residencia), con respecto a determinadas categorías de rentas; en segundo lugar, en los casos de solapamiento de las jurisdicciones de los países de residencia y fuente, el país de residencia es el obligado a establecer los mecanismos para eliminar la doble imposición internacional, ya sea a través del método de exención (modelo de Naciones Unidas), ya sea a través del método de crédito fiscal (modelo de la OCDE).

El Modelo de Naciones Unidas es el generalmente utilizado cuando las partes firmantes son un país desarrollado y un país en vías de desarrollo, mientras que el Modelo de la OCDE es el utilizado cuando ambas partes firmantes son países desarrollados.

Los Tratados incluyen el establecimiento de criterios por los que se concede la condición de residente del contribuyente con respecto a uno solo de los estados, en aquellos casos en los que tal contribuyente pueda sufrir "doble residencia" y en consecuencia doble imposición por superposición de criterios de conexión personales a la jurisdicción.

3.2.2. La ingeniería fiscal internacional ("tax planning") y la existencia de paraísos fiscales

3.2.2.1. Concepto

La firma de Tratados bilaterales elimina los problemas de doble imposición jurídica internacional, pero no eliminan el hecho de que existan diferentes niveles de presión fiscal entre los diferentes países. Por tal razón los Tratados Internacionales no son la solución definitiva a los problemas derivados de la falta de armonización de la fiscalidad directa en un mundo de economías abiertas.

La diferencias en los niveles de presión fiscal entre países incentiva la realización de operaciones de ingeniería fiscal de carácter internacional por parte del contribuyente con el fin de reducir su factura fiscal, lo cual se traduce en pérdidas de capacidad recaudatoria de las administraciones fiscales nacionales.

Los casos mas claros de ingeniería fiscal vienen representados por las corporaciones multinacionales. La lógica económica anticipa que la localización de las inversiones por parte de las corporaciones multinacionales -tanto directas como en portafolio- se realizará en aquellas jurisdicciones donde mayores sean los rendimientos esperados. Si no introducimos en el análisis económico la posibilidad de planificación fiscal internacional, la lógica indica que sería en aquellas jurisdicciones

con mayor presión fiscal donde se localizarían las inversiones con un mayor retorno antes de impuestos, mientras que en las jurisdicciones con menor presión fiscal se localizarían las inversiones con menor rentabilidad antes de impuestos. Y en consecuencia, parecería ilógico que las sociedades reportaran unos mayores beneficios antes de impuestos en las jurisdicciones con baja presión fiscal y que reportaran unos menores beneficios antes de impuestos, o incluso pérdidas, en las zonas de mayor presión fiscal. Los resultados de los análisis empíricos son llamativos. Si bien existe una clara correlación entre la presión fiscal de las diferentes jurisdicciones fiscales donde las multinacionales operan y la localización de las inversiones de tales entidades, se observa sin embargo, de acuerdo con las declaraciones de impuestos de estas mismas sociedades, que es en las jurisdicciones con menor presión fiscal en las que declaran mayores beneficios antes de impuestos, ocurriendo lo contrario en las jurisdicciones con alta presión fiscal. Dicho resultado ilógico queda perfectamente explicado a través de la introducción en el análisis de la posibilidad de planificación fiscal internacional, que permite e incentiva a las corporaciones multinacionales a "localizar" la renta generada por el conjunto del grupo en aquellas jurisdicciones con menor presión fiscal. Ello, como es evidente, supone un importante quebranto para las jurisdicciones en las cuales se generan rentas que posteriormente no pueden ser gravadas por tal jurisdicción. ¿Cómo es posible por parte de las corporaciones multinacionales que las rentas afloren en las zonas de baja imposición? A través de técnicas de desvío de rentas. Las más importantes son: la realización de operaciones de compra-venta (utilización de precios de transferencia) entre corporaciones vinculadas, la realización de operaciones de ingeniería financiera también entre sociedades vinculadas, y la utilización de paraísos fiscales. Un simple ejemplo puede darnos una idea de la relevancia que tiene la utilización de tales técnicas: en la Comunidad Europea el 50% de las operaciones realizadas entre empresas se realizan bajo precios de transferencia.

Si las operaciones señaladas en las líneas anteriores surgen como consecuencia de las diferencias en los niveles de fiscalidad entre países, no es de extrañar que algunos países se configuren de modo explícito como paraísos fiscales. Con este término nos estamos refiriendo a un conjunto de países con muy bajos niveles de exigencia tributaria. Es conveniente sin embargo distinguir entre dos tipos de paraísos fiscales:

a) Paraísos fiscales en los que se aplica un tipo impositivo reducido sobre la renta generada por la realización de actividades de producción localizadas en su territorio. En este caso el objetivo perseguido por las autoridades del paraíso fiscal es atraer inversión real y fomentar la actividad económica en su territorio.

b) Paraísos fiscales que ofertan tipos impositivos reducidos sobre la renta de los contribuyentes domiciliados en los mismos. Los países que se configuran como

paraísos fiscales de esta segunda clase no pretenden sino ofrecer sus servicios a aquellos individuos y sociedades que buscan minimizar su factura fiscal total a cambio de un determinado precio -el cual se materializa en los impuestos a pagar en dicho país, siempre menores por definición que en aquellos países que no se configuran como paraísos fiscales-.

En ambos casos existen fuertes incentivos para el desvío de rentas ("income shifting") hacia dichos países por parte de aquellas personas físicas y jurídicas que disponen de los medios adecuados para ello. Incluso en el caso de los paraísos fiscales del primer tipo, éstos se benefician de modo indirecto de operaciones de desvío de rentas, si bien como ya señalamos, su objetivo fundamental es atraer actividad económica hacia el país. Es fácil comprender que una multinacional con una filial en un paraíso fiscal de tales características tiene claros incentivos para reportar en la jurisdicción del citado paraíso beneficios obtenidos en otras jurisdicciones con altos tipos impositivos. De hecho no es coincidencia el que tales paraísos fiscales oferten bajos tipos efectivos a través de bajos tipos estatutarios -o nominales-. Bajos tipos efectivos pueden conseguirse a través de altos tipos estatutarios o nominales, combinados con generosos créditos a la inversión o con ventajosos esquemas de amortización. Pero de seguirse esta política, el país dejaría de ser un imán para el desvío de rentas. Solo sería atractivo para actividades económicas de carácter real.

Una adecuada comprensión de los efectos de la existencia de los paraísos fiscales exige el conocimiento de las normas básicas que imperan en Derecho Internacional en materia impositiva. A este respecto debe señalarse que el Derecho Internacional, como hemos visto con anterioridad, permite la imposición tanto de transacciones económicas en el exterior como de transacciones económicas en las que se encuentran implicadas personas físicas o jurídicas no residentes, siempre que exista algún criterio de conexión suficiente con la autoridad fiscal nacional. Ningún principio de territorialidad prohíbe la aplicación de leyes nacionales a actividades que tienen lugar en el extranjero, incluyendo la sujeción a imposición de renta de origen extranjero. Además, el Derecho Internacional Consuetudinario no prohíbe la doble imposición jurídica internacional. De hecho, el actual sistema de Derecho Internacional no prohíbe ni siquiera la existencia de leyes fiscales nacionales que den lugar a resultados desventajosos desde el punto de vista económico para terceros países. Sin embargo, el Derecho Internacional prohíbe la ejecución de actos de soberanía de un país en un territorio extranjero. Es precisamente esta última circunstancia la que permite la supervivencia de los paraísos fiscales: la imposibilidad de inspección tributaria en el exterior salvo autorización de la autoridad del país-paraíso en cuestión, unido a la extrema protección del derecho al secreto bancario y al anonimato fiscal en los paraísos fiscales, merma en gran medida las posibilidades de utilización de mecanismos jurídicos para atajar las consecuencias negativas

que para el resto de países tiene la existencia de tales paraísos.

3.2.2.2. Reacciones legislativas ante la existencia de paraísos fiscales y de la utilización del "tax planning" por parte de los contribuyentes: medidas para evitar pérdidas en la recaudación

Las consecuencias que se derivan del uso de la ingeniería fiscal y del surgimiento de paraísos fiscales han motivado a muchas legislaciones fiscales a protegerse del peligro que tales circunstancias suponen en términos de potenciales pérdidas recaudatorias. Así, muchas regulaciones nacionales han introducido en sus correspondientes normativas reglas como las siguientes:

- Para la lucha contra prácticas fraudulentas a través de precios de transferencia se establece que aquellas operaciones que se realicen entre empresas vinculadas se computarán -a efectos fiscales y con independencia del precio efectivamente cargado en la operación- por el precio de mercado que se aplicaría en condiciones normales, es decir, el precio que se practicaría entre sociedades independientes. Sin embargo, esta regulación no solventa totalmente el problema, ya que gran parte de las operaciones que se realizan bajo precios de transferencia no tienen un precio de mercado de referencia.

- Para la lucha contra el fraude fiscal a través de operaciones de ingeniería financiera los países desarrollados han comenzado a introducir en sus leyes normas que regulan la así denominada "infracapitalización" -"thin capitalization"- . Las operaciones de infracapitalización se refieren a aquellas situaciones en las que una empresa, con el fin de reducir su deuda tributaria, decide "endeudarse" con otra sociedad vinculada en lugar de recibir aportaciones de fondos propios por parte de esa otra sociedad vinculada. Este tipo de prácticas tiene su origen en el diferente tratamiento fiscal otorgado a los intereses y dividendos: su posibilidad o no de deducción para el cómputo de la renta gravable de las sociedades.

- Para luchar contra operaciones con paraísos fiscales, se han introducido normas que regulan cómo se computarán aquellas operaciones realizadas con residentes en tales paraísos fiscales.

En conclusión, la actual regulación de los aspectos internacionales de la fiscalidad directa permite a las corporaciones multinacionales aprovechar grietas o agujeros existentes en el sistema para escapar, o al menos disminuir, de un modo legal, sus facturas fiscales. Y ello supone un evidente trastorno para las administraciones fiscales de aquellas jurisdicciones con alta presión fiscal. Si ya es dificultoso de por sí la localización de las rentas de las corporaciones multinacionales, esta tarea puede llegar a convertirse en una auténtica pesadilla si la multinacional está llevando a la práctica este tipo de estrategias de planificación fiscal.

3.2.3. La doble imposición económica internacional

Salvo un reducido número de países que utilizan el denominado sistema clásico, la gran mayoría de países desarrollados contienen en su sistema impositivo medidas que permiten eliminar o al menos aliviar la doble imposición que sufren las rentas del capital. Ese fenómeno de doble imposición económica tiene lugar cuando las rentas del capital son gravadas por el impuesto sobre los beneficios de las sociedades, y son de nuevo posteriormente gravadas por el impuesto sobre la renta de las personas físicas cuando los dividendos son repartidos entre los accionistas personas físicas (puede existir no solo doble sino triple, cuádruple, etc., imposición cuando las acciones de una empresa están a su vez en manos de una cadena consecutiva de empresas).

Si bien los sistemas impositivos de determinados países estiman conveniente la eliminación de esta doble imposición por considerarla especialmente distorsionadora en cuanto a las decisiones de inversión real y de canalización del ahorro privado para financiar dicha inversión real (deuda vs acciones), el problema que surge a nivel internacional es que esta posibilidad de aliviar la doble imposición económica queda prácticamente diluida. La razón es sencilla: ningún país tiene especiales incentivos para renunciar a los ingresos derivados de la imposición de la globalidad de las rentas de las personas físicas o jurídicas sujetas a su jurisdicción, por el simple hecho de que parte de esas rentas hayan sido ya gravadas en el exterior. Este hecho puede alterar pues las decisiones de personas físicas y jurídicas a la hora de canalizar su ahorro. Si el país cuenta en su diseño fiscal con la posibilidad de aliviar la doble imposición económica interna, pero no internacional, las decisiones de canalización del ahorro en instrumentos que posibiliten la financiación de inversiones en el extranjero serán penalizadas contra aquellas que persigan la financiación de inversiones domésticas, aun cuando la productividad marginal del capital sea mayor en el exterior. Tal tipo de actuaciones, que persiguen proteger la recaudación impositiva nacional y la promoción de actividad económica doméstica, son sin embargo contraproducentes desde el punto de vista de la asignación de los recursos desde una perspectiva internacional. Y aunque puede parecer que a corto plazo tal tipo de políticas benefician al país "proteccionista", una mirada a los modelos económicos relativos al comercio internacional y a la libre circulación internacional de factores demuestran que en el largo plazo tales políticas no son sino perjudiciales ya no sólo para el resto de la comunidad internacional, sino también para el propio país que diseña tal tipo de proteccionismo encubierto.

4. EL ESCENARIO ECONÓMICO DEL NUEVO ORDEN¹

Hemos hecho hasta ahora un rápido repaso de los principales aspectos institucionales que afectan a la fiscalidad directa dentro de un mundo de economías

abiertas. Es preciso ahora volver los ojos hacia las consecuencias de orden económico. El punto de partida a este respecto va a ser el siguiente: ¿la apertura exterior de las economías da lugar a previsibles cambios en el análisis teórico de las consecuencias económicas de la fiscalidad directa? La respuesta suele ser de carácter afirmativo. En un mundo de economías abiertas, al menos uno de los dos factores -capital y trabajo- sobre los que en última instancia recae la carga fiscal, pasa a ser móvil. Este factor es el capital. Y es dicha circunstancia la que, a partir del análisis de la incidencia impositiva, viene a alterar los resultados que tradicionalmente se venían obteniendo con el análisis tradicional. ¿Cuál es el motivo del cambio? La teoría de la imposición óptima establece que, con el fin de minimizar las distorsiones asociadas a la imposición, debe gravarse a los factores de producción en función inversa a su elasticidad. Si en un mundo de economías cerradas aceptamos que tanto la oferta de trabajo como la de capital son relativamente inelásticas, en un mundo de economías abiertas el capital dispone de los medios para trasladarse hacia aquellas jurisdicciones donde la rentabilidad después de impuestos sea superior. Por lo tanto, en el análisis económico de economías abiertas la imposición sobre el capital puede terminar siendo en la práctica, como puede demostrarse con modelos de equilibrio general, un impuesto sobre el trabajo. De hecho, la literatura relativa a la teorías de la imposición óptima en economías abiertas establece como resultado en el caso de economías pequeñas que el capital, en la fuente, no debe ser gravado.

Antes de continuar con el análisis de los resultados derivados de la literatura sobre imposición óptima es preciso estudiar las consecuencias de carácter económico derivadas de la introducción de las diferentes instituciones legales que aparecen en economías abiertas. El modelo de referencia será el de un mundo con perfecta movilidad del capital y ausencia de imposición. En dicho modelo, los resultados predecibles serán los siguientes: el capital real se asignará de modo que la productividad marginal del mismo se igualará en todos los países. Los rendimientos del capital financiero -ahorro-, al tratarse de un mundo sin impuestos, serán también iguales a lo largo de todo el planeta, y coincidentes con los del capital real. Dichos resultados se ven sin embargo alterados al introducir la imposición directa. Entonces se introduce una cuña entre la productividad marginal del capital real, y los rendimientos del capital financiero. Es necesario introducir dos conceptos: el concepto de neutralidad en la exportación de capitales -NEC-, y el concepto de neutralidad en la importación de capitales -NIC-. La neutralidad en la exportación de capitales hace referencia a aquellas situaciones en las que no existen incentivos por parte de los contribuyentes para invertir en el país de residencia en lugar de en el extranjero, debido a que los residentes reciben la misma tasa de rentabilidad después de impuestos dondequiera que inviertan. La neutralidad en la importación de capitales se alcanza cuando los oferentes

de capital, tanto residentes como no residentes, obtienen la misma tasa de rentabilidad después de impuestos en cualquier mercado nacional en el que inviertan.

Supongamos que la acción combinada de la fiscalidad sobre la renta de las personas físicas y de la fiscalidad sobre los beneficios empresariales en los diferentes países es tal que la imposición marginal del capital es la misma en todo el planeta. En este caso ideal, muy alejado de la realidad, se logra simultáneamente los principios NIC y NEC. Decimos que se trata de un caso irreal porque ello supondría la completa armonización de los sistemas de fiscalidad directa. Demos un paso hacia un mundo más cercano al real suponiendo que la imposición marginal del capital varía según países, e introduciendo también en el análisis las consecuencias de la existencia de medidas para evitar la doble imposición jurídica internacional. Supongamos en primer lugar que todos los países deciden someter a gravamen la totalidad de la renta de sus residentes, y que para paliar el problema de la doble imposición jurídica internacional se concede un crédito fiscal (sistema de imputación) por los impuestos pagados en el exterior. En este caso se logra el régimen de neutralidad en la exportación de capitales, si bien es preciso cumplir los siguientes requisitos:

- En primer lugar, el sistema de crédito fiscal ha de ser un sistema "puro", o lo que es lo mismo, que en caso de haber pagado más impuestos en el exterior que los que hubiera correspondido haber pagado en el país de residencia, el contribuyente perciba de la administración fiscal del país de residencia un reintegro por esa mayor cantidad pagada en el extranjero, lo cual es en la práctica una situación muy poco frecuente.

- En segundo lugar, que no exista la posibilidad de diferir el pago de impuestos correspondientes a rentas percibidas en el extranjero en el país de residencia por medio del mecanismo de la no repatriación de dichas rentas.

Las consecuencias de tal tipo de régimen serían las siguientes: la libre circulación del capital tendería a igualar la rentabilidad del capital real antes de impuestos entre los diferentes países, ya que cada contribuyente obtendría la misma rentabilidad después de impuestos por el ahorro canalizado hacia la financiación de inversiones tanto domésticas como en el exterior (lo cual no significa que todos los contribuyentes obtengan idénticas tasas de rentabilidad después de impuestos: éstas variarían en función del país de residencia de cada contribuyente). Un régimen pues de neutralidad de exportación de capitales tiende a asegurar una eficiente asignación de la inversión real entre los diferentes países, ya que, dado que la tasa de rentabilidad antes de impuestos no es más que la productividad marginal del capital, una igualación de tales tasas de rentabilidad implica que ninguna ganancia de producto puede tener lugar como consecuencia de la reasignación del capital real de un país a otro.

Si todos los países deciden adoptar como método para evitar la doble imposición el sistema de exención el

resultado será la consecución del régimen NIC. Por lo tanto, si asumimos la no discriminación en los países fuente con respecto a las inversiones extranjeras, y la aplicación del principio de exención en los países de residencia, el resultado será que el capital tanto doméstico como importado en cada jurisdicción competirá en igualdad de condiciones. La consecuencia es que la movilidad del capital tenderá a igualar los rendimientos después de impuestos recibidos por los ahorradores en los diferentes países. Esto garantizará una eficiente asignación internacional del ahorro.

Puede decirse pues que cuando la imposición sobre las rentas del capital difiere entre países, el logro del régimen de neutralidad en la exportación de capitales da lugar a distorsiones en la asignación internacional del ahorro, y tiende a igualar el coste de capital o la tasa de rentabilidad antes de impuestos del capital real entre países. Por otro lado, el alcanzar una situación en la que impere el principio de neutralidad en la importación de capitales supone garantizar idéntica rentabilidad después de impuestos para los ahorradores en los diferentes países, pero distorsionaría la eficiente asignación del capital real entre países al dar lugar a diferencias en el coste del capital entre países.

Desde un punto de vista normativo, que régimen es preferible, ¿la neutralidad en la exportación de capitales o la neutralidad en la importación de capitales? La respuesta depende de la elasticidad del ahorro con respecto al tipo de interés o rentabilidad después de impuestos, y de la elasticidad de la inversión con respecto al coste de capital. Si la elasticidad del ahorro es muy alta y la de la inversión no lo es, entonces el régimen menos distorsionador sería el de neutralidad en la importación de capitales. En el caso contrario -inelasticidad del ahorro con respecto a la rentabilidad después de impuestos, e inversión muy elástica con respecto al coste de capital- entonces el régimen preferido sería la neutralidad en la importación de capitales. Tradicionalmente el régimen NEC es preferido al régimen NIC por parte de la profesión económica -y en consecuencia, el método de crédito fiscal frente al de exención-. Tal postura se debe a la presunción de que el ahorro privado es relativamente inelástico con respecto a la tasa de rentabilidad neta después de impuestos, y además, se permite la maximización de la producción mundial, se alcanza la equidad horizontal entre contribuyentes, y se permite a un país escoger un mayor tipo impositivo sobre el capital que aquel que prevalece en el extranjero sin que ello cause una salida importante de capitales al exterior.

Existen sin embargo importantes argumentos a favor del sistema de exención. Es más simple de administrar que el de crédito fiscal; además, el importante coste administrativo de la puesta en práctica de un sistema de crédito fiscal puede implicar el que el sistema de exención sea relativamente más atractivo. Además de otras consideraciones que no traernos a estas páginas para no alargar excesivamente la exposición, debe destacarse que el

sistema de exención es respetuoso con los incentivos fiscales a la inversión ofrecidos por los países fuente, algo que no ocurre con el sistema de crédito fiscal cuya aplicación neutraliza tales incentivos.

Como conclusión, puede decirse que no existe un acuerdo universal sobre qué régimen es preferible. Sin embargo, como aproximación puede decirse que cuando las diferencias en los tipos de imposición de las rentas sobre el capital son importantes, el régimen de neutralidad de exportación de capitales es generalmente preferido al de neutralidad en la importación de capitales. Cuando tales diferencias no son importantes, consideraciones de carácter administrativo pueden tender a favorecer el sistema de exención.

Uno de los puzzles sin resolver en el estudio de los problemas derivados de la fiscalidad directa consecuencia de la apertura de las economías es el siguiente: mientras que los modelos de imposición óptima determinan que la solución que deberían adoptar los diferentes legisladores domésticos es la de no gravar en fuente las rentas del capital, todos los países gravan -o al menos dicen gravar- tales rentas. La respuesta a esta paradójica situación no está del todo definida. Pudiera ser que el sistema fiscal está diseñado de modo tal que aunque formalmente las rentas del capital están gravadas, en la práctica, como sostienen algunos autores, dicho gravamen es ficticio¹⁰. También puede ocurrir que la teoría de la imposición óptima en economías abiertas se haya desarrollado bajo una modelación demasiado simple en dos sentidos diferentes:

- En primer lugar, las asunciones utilizadas en el análisis relativo a la perfecta movilidad internacional del capital con información perfecta sobre oportunidades de inversión y falta de costes de transacción pueden no ser demasiado realistas.

- En segundo lugar, la omisión de determinados aspectos institucionales también puede explicar que determinadas predicciones teóricas no vengán validadas por la práctica real.

Bajo nuestro punto de vista es muy posible que sea la conjunción de las tres circunstancias más arriba señaladas las responsables del mencionado puzzle. Es posible que las rentas del capital no sean realmente gravadas del modo en que a primera vista podría parecer que lo vienen siendo. Por otra parte, numerosos estudios se muestran escépticos acerca de la movilidad internacional del capital. Sin embargo, el hecho de que el capital no sea perfectamente móvil en la actualidad no obsta para que no lo pueda ser en el futuro. Efectivamente, muchos de los problemas planteados pueden parecer irrelevantes para muchos contribuyentes, cuya actividad económica, por el momento, no goza de una dimensión internacional. Sin embargo esta situación no tiene por qué mantenerse en el futuro. De hecho, si bien algunas de las predicciones de los modelos no se cumplen cuando se analiza el conjunto de la economía, sí se ven satisfechas en el caso de instituciones concretas, como son las multinacionales, las cuales debido a la internacionalidad de sus actividades

económicas debe afrontar diariamente los aspectos internacionales de la imposición directa. Las multinacionales tienen la capacidad para mover internacionalmente tanto capital real como financiero. Tienen mayores incentivos que las corporaciones no multinacionales para obtener y explotar información sobre los siguientes aspectos: cuáles son los países con una mayor productividad marginal del capital; el uso de técnicas de planificación fiscal internacional (desviación de rentas a través de técnicas como la infracapitalización, el uso de precios de transferencia, etcétera); la utilización de la planificación financiera más ventajosa desde el punto de vista fiscal para la financiación de la inversión real; la elección de estructuras legales a adoptar por los diferentes establecimientos de la multinacional con el fin de obtener el tratamiento fiscal más favorable; etcétera. Son ya bastantes los estudios realizados con respecto al comportamiento de las multinacionales ante la fiscalidad directa. En este caso, y a diferencia de lo que venía ocurriendo en el ya mencionado puzzle del apartado anterior, los resultados obtenidos en los estudios empíricos coinciden con las predicciones teóricas relativas al comportamiento de las corporaciones multinacionales ante las oportunidades derivadas de la actual regulación de los aspectos internacionales de la fiscalidad directa.

5. UNA BREVE REFLEXIÓN ACERCA DE LAS CONSECUENCIAS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA SOBRE LA EQUIDAD

Quizá uno de los problemas más delicados que surgen como consecuencia de la internacionalización de la actividad económica son aquellos que afectan a las consideraciones de equidad que deben imperar en cualquier sistema impositivo. A este respecto, y con el fin de mejor entender las siguientes líneas, debe entenderse que sólo son los individuos quienes soportan impuestos (frente a la ficción legal de que estos puedan recaer sobre instituciones, como por ejemplo, empresas). Ello supone admitir que dado que los sujetos son los dueños de los factores de producción (trabajo y capital), y que la imposición directa grava las rentas de los factores de producción en el momento en que éstas se generan, sólo los dueños de los factores de producción son objeto de la imposición directa. Dicho esto, la pregunta que nos planteamos es la siguiente: en el nuevo entorno de economías abiertas, y asumiendo que el capital es perfectamente móvil, ¿sería injusto gravar las rentas del trabajo y no las rentas del capital? En un mundo de economías cerradas la respuesta ha venido siendo afirmativa. Por dicha razón, la generalidad de los países desarrollados han venido gravando ambos tipos de rentas. Sin embargo, en economías abiertas la respuesta a dicha pregunta puede ser totalmente diferente. Si no existe una armonización a nivel mundial de la imposición directa, y si asumimos que el capital es móvil, puede terminar siendo no sólo ineficiente, sino incluso injusto gravar al capital. Esto

trastoca los planteamientos tradicionales de carácter hacendístico, ya que las rentas del capital están generalmente vinculadas a sujetos con altos niveles de renta. Por otro lado, ya hemos adelantado en páginas anteriores la regla tradicional en teoría de imposición óptima: los factores de producción deben ser gravados en función inversa a la elasticidad precio de los mismos. Esto se puede expresar también del siguiente modo: si los factores son inmóviles, lo cual es cierto en economías cerradas, los costes en términos de eficiencia derivados de la imposición directa son pequeños. Sin embargo, el paso a economías abiertas permite que uno de los factores inmóviles pase a ser móvil: y este es el factor capital. Y ello genera importantes consecuencias: en primer lugar, gravar el capital va a tener un elevado coste en términos de eficiencia -el dueño del factor capital se guía por la rentabilidad obtenida después de impuestos-. Si introducimos la imposición armonizada sobre el capital, de modo que los niveles de imposición sobre las rentas del capital sean iguales en todo el mundo, la introducción de tal imposición no va a afectar la localización espacial del capital real: disminuye la rentabilidad después de impuestos en todo el mundo, pero no aparecen incentivos para relocalizar el capital en el espacio, pues los niveles de imposición son coincidentes. Sin embargo, si partiendo de la situación anterior, un determinado país decide aumentar la presión fiscal sobre el capital, el efecto será el siguiente: parte del capital saldrá del país hacia el exterior. Esto se producirá hasta que la rentabilidad después de impuestos del capital en el país se iguale con la rentabilidad del capital después de impuestos en el resto del mundo¹¹. Dicha salida de capital se explica porque el único modo de incrementar la rentabilidad marginal del capital es disminuir los niveles de capital en el país (ley de rendimientos decrecientes), lo cual se logra por medio de tal salida de capital, que busca ahora la mayor rentabilidad marginal después de impuestos que existe en el exterior. Este proceso se produce hasta que la rentabilidad después de impuestos en el país y en el resto del mundo se vuelvan a igualar. Se producen pues efectos sobre la asignación del capital a nivel internacional. Esta salida de capital no es sin embargo el fin de la historia. El análisis debe continuar estudiando quién va a cargar con el mayor impuesto sobre el capital. La respuesta no es otra que el factor trabajo. Expliquemos esta proposición que para cualquier economista es evidente, pero que para alguien no introducido en la materia puede resultar ciertamente sorprendente. La remuneración del factor trabajo depende de su productividad marginal; a su vez, la productividad marginal del factor trabajo depende de la cantidad de equipo capital existente en la economía. Si disminuye el equipo capital, disminuye la productividad del trabajo, y en consecuencia su remuneración. En consecuencia, si gravando al equipo capital estamos empujando a parte del capital a abandonar nuestras fronteras, el efecto asociado va a ser el de una disminución de la remuneración del factor trabajo. Por lo tanto, en economías abiertas, y con capital perfectamente

móvil, es finalmente el factor trabajo el que acaba soportando la imposición sobre las rentas del capital.

La imposición sobre el capital podría mantenerse si todos los países gravaran el capital con la misma intensidad. Sin embargo recordemos nuestros supuestos de partida: son los dueños de los factores de producción los que soportan la fiscalidad directa. El resultado final de la imposición sobre el capital depende pues del efecto conjunto que ejercen el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas sobre los dueños del capital. El nivel de armonización exigido para gravar el capital por igual en todo el mundo sería tan elevado que es impensable pensar que esto puede tener lugar (la armonización debería ser total: tanto en sociedades -armonizando no sólo los tipos, sino también el modo de computar los ingresos y costes de las sociedades- como en IRPF -tipos, cómputo de ingresos, sistemas de deducciones para la corrección de la doble imposición económica de los dividendos, etc.-). Baste como ejemplo que ni siquiera la Unión Europea ha llegado a acuerdos sobre la armonización del Impuesto de Sociedades, por lo que ello supone de cesión de uno de los últimos instrumentos para poder realizar política económica, como es la fiscalidad directa. Si los miembros de una unión económica que en teoría deberían estar especialmente motivados para coordinar su fiscalidad no llegan a acuerdos, ¿que se puede esperar del conjunto de la comunidad internacional? Siempre habrá países que nunca estarán interesados en firmar acuerdos de tal tipo -léanse los paraísos fiscales como ejemplo extremo- dado que las potenciales ganancias a obtener por un país que incumple el pacto cuando el resto están de acuerdo en la armonización pueden ser muy elevadas.

Lo dicho en las anteriores líneas debe entenderse como la consecuencia de un mundo con perfecta movilidad de capitales a nivel internacional. Tal condición teórica no puede decirse que se cumpla en el mundo real, como ya hemos señalado en páginas anteriores. El grado de movilidad del capital está todavía distante de ser perfecto. De ahí que sean necesarios más estudios de carácter empírico que nos informen del grado real de movilidad del capital, con carácter previo a la recomendación de reformas fiscales drásticas como sería el dejar libre de imposición al factor capital.

BREVE BIBLIOGRAFÍA

- BOSKIN, M.J. y MCLURE, C. (eds.), *World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1990.
- BOVENBERG, A.L., ANDERSON K., ARAMAKI K., CHAND S., "Tax Incentives and International Capital Flows: The Case of the United States and Japan", en *Taxation in the Global Economy*, A. RAZIN y J. SLEMROD editores. The University of Chicago Press, Chicago, 1992, pp. 283-331.

- DIAMOND, P. y MIRRLESS, J., "Optimal taxation and Public Production II: Tax Rules", *American Economic Review*, nº 61, junio 1971, pp. 261-278.
- DIAMOND, P. y MIRRLESS, J., "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency", *American Economic Review*, nº 61, marzo 1971, pp. 8-27.
- FELDSTEIN, M. y BACCHETTA, P., "National saving and international investment", *The economics of Saving*, SHOVEN, J. y BERNHEIM, D. editores, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- FELDSTEIN, M. y HARTMAN, D., "The optimal taxation of foreign source income", *Quarterly Journal of Economics*, nº 93, noviembre 1979, pp. 613-630.
- FRENKEL, J., RAZIN, A. y SADKA, E., *International Taxation in an Integrated World*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991.
- FRENKEL, J., RAZIN, A. y SADKA, E., "Basic Concepts of International Taxation", *Working Paper*, nº 3540, National Bureau of Economic Research (NBER), Massachusetts, diciembre 1990.
- GERSOVITZ M., "The effects of domestic taxes on foreign investment", en *Taxation in Developing Countries*, STERN, N. y NEWBERRY, D. editores, World Bank, Washington, DC., 1985.
- GIOVANNINI, A., GLENN HUBBARD, R. y SLEMROD, J., *Studies in International Taxation*, The University of Chicago Press - National Bureau of Economic Research, 1993.
- GORDON, R., "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?", *Working paper*, nº 3416, National Bureau of Economic Research, Cambridge, agosto, 1990.
- GORDON, R., "Taxation of investment and savings in a world economy", *American Economic Review*, vol. 76, nº 5, diciembre de 1986, pp. 1086-1102.
- GORDON, R.H. y BOVENBERG, A.L., "Why is capital so Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation", *NBER Working Paper*, nº 4796, julio 1994, Cambridge.
- GORDON, R.H. y SLEMROD, J., "Do We Collect any Revenue from Taxing Capital Income?", *Tax Policy and the Economy*, nº 2, 1988, pp. 89-130.
- GRUBERT, H. y MUTTI, J., "Taxes, tariffs and transfer pricing in multinational corporation decision making", *Review of Economics and Statistics*, vol. 73, mayo 1991, pp. 285-293.
- HALL, R. y JORGENSON, D.W., "Tax Policy and Investment Behavior", *American Economic Review*, nº 57, junio 1967, pp. 391-414.
- HARBERGER, A.C., "The incidence of the Corporation Income Tax", *Journal of Political Economy*, nº 70, 1962, pp. 215-140.
- HUBBARD, *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, The University of Chicago Press - National Bureau of Economic Research, 1995, pp. 43-62.
- NIELSEN, S. y SORENSEN, P.B., "Capital income taxation in a growing open economy", *European Economic Review*, vol. 34, 1991, pp. 179-197.
- OCDE, *Taxing profits in a global economy*, Paris, 1992.
- SLEMROD, J., *Taxation in the Global Economy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1992, pp. 79-117.
- SLEMROD, J., "Tax Principles in an International Economy", en *World Tax reform: case studies of developed and developing countries*, BOSKIN, M. y MCLURE, C., editores, International Center fo Economic Growth, San Francisco, 1990.
- TANZI, V., *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

NOTAS

¹ El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación PB 94-1119 del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento de la D.G.I.C.Y.T.

² Este proceso de creciente internacionalización de la actividad económica puede medirse de diversas maneras. Como muestra, podemos acudir a algunos de los instrumentos de medición básicos habitualmente utilizados para cuantificar la evolución del proceso de internacionalización: la evolución de la circulación de bienes y servicios entre países, es decir, la evolución de las exportaciones e importaciones a nivel mundial, y la evolución de la circulación de factores de producción (capital y trabajo) también entre países. El examen conjunto de la evolución de la producción mundial y de la evolución del comercio internacional durante los últimos treinta años es reveladora de la intensificación experimentada por el comercio internacional. Mientras que la producción se ha triplicado en treinta años, el comercio internacional se ha visto multiplicado por seis. La evolución de la inversión directa en el extranjero es un fenómeno que también ha crecido de modo insospechado en los últimos años. El caso español nos sirve de ejemplo: si en 1960 la inversión extranjera directa en España era prácticamente inexistente, en 1990 toma un valor de 1 billón de pesetas (equivalente al 8% de la formación bruta de capital fijo en España). Y lo que es más significativo, el movimiento del capital no es un movimiento en un único sentido, ya que también se ha incrementado la inversión española directa en el extranjero: en 1990 toma unos valores de 400.000 millones de pesetas (cifra equivalente al 2% de la formación bruta de capital fijo en España).

³ El diseño del sistema impositivo, entendido como medio de recaudación de recursos para la aplicación de políticas de gasto público, debe tratar de:

- a) no alterar o alterar con el menor coste posible, dado un objetivo determinado de recaudación, la toma de decisiones que los agentes realizarían en un mundo sin impuestos (principio de eficiencia económica-teoría de la imposición óptima);
- b) ser sencillo y barato de administrar (principio de la sencillez administrativa);
- c) ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos (principio de justicia o equidad).

⁴ En los últimos años hemos asistido a la proliferación de estudios referidos a las posibles consecuencias de la falta de coordinación de la fiscalidad indirecta a nivel internacional en zonas de libre comercio, debido fundamentalmente a la preparación y posterior ejecución de la armonización de la imposición indirecta en el seno de las Comunidades Europeas. Sin embargo, los estudios referidos a las consecuencias derivadas de la falta de armonización de la fiscalidad directa son, en términos relativos, mínimos.

⁵ Tal afirmación no implica negar posibles efectos derivados de la imposición sobre la renta de las personas físicas. Debe tenerse

presente que si bien los movimientos de trabajadores son menores de lo que lo fueron en el pasado, sin embargo la composición cualitativa del trabajo móvil ha cambiado drásticamente. Si en el pasado el trabajo que cruzaba fronteras era básicamente mano de obra no cualificada, en la actualidad la movilidad del factor trabajo viene asociada con los estratos más cualificados de este factor de producción (profesores, científicos, altos ejecutivos, profesionales). Y de acuerdo con las nuevas teorías del crecimiento económico, este movimiento de capital humano, que a veces puede venir condicionada por razones fiscales, puede tener un importante impacto sobre las tasas de crecimiento a largo plazo de las economías implicadas.

⁶ Otros aspectos que podrían introducirse en nuestro análisis, pero que vamos a obviar para no complicar en exceso nuestra exposición son: ¿Se deben tratar de modo diferente las rentas percibidas según la consideración legal del sujeto sometido a la jurisdicción fiscal nacional, ya lo sea por criterios personales o reales?: El problema del diferente tratamiento fiscal de las rentas percibidas por la persona individual (residente-no residente) y la persona jurídica (residente-no residente), según sea esta última societaria (y según se establezca internacionalmente por medio de sucursales -establecimientos permanentes- o filiales) o no societaria. ¿Debe darse diferente tratamiento fiscal según el origen y el tipo de renta que fluya entre diferentes jurisdicciones fiscales?: Los diferentes criterios legales a aplicar a aquellos flujos de rentas cuyo

origen es diferente al de los rendimientos del capital. Los diferentes criterios legales a aplicar a aquellos flujos de rentas que se derivan de la movilidad internacional del capital: según el tipo de flujo (dividendos, intereses, cánones o royalties), y según su procedencia (procedentes de inversiones directas y de inversiones en cartera -portfolio-).

⁷ Salvo que exista convenio bilateral entre los países implicados que contenga la cláusula "tax sparing".

⁸ Uno de los problemas asociados al sistema de crédito fiscal es que su aplicación elimina los incentivos fiscales que puedan diseñar terceros países para atraer la inversión extranjera. Aun más: cualquier incentivo fiscal diseñado por tales terceros países se transforman en una transferencia fiscal entre esos terceros países y el país de residencia.

⁹ El presente apartado está inspirado en: OECD (1991), "Taxing Profits in a Global Economy".

¹⁰ Véase para una discusión de este problema Gordon, R. y Slemrod, J. "Do we collect any revenue from taxing capital income?", *Tax Policy and the Economy*, nº 2, 1988, pp. 89-130.

¹¹ Debido a la productividad marginal decreciente del capital - aplicación de la ley de rendimientos decrecientes: la combinación de cantidades variables y crecientes de un factor con cantidades fijas de otro factor hacen que la producción total aumente, si bien los incrementos observados en la producción son cada vez menores-.