

# MERCADOS GLOBALES DE CAPITALES, IMPUESTOS DIRECTOS Y REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Valpi Fitzgerald<sup>1</sup>

Oxford Department of International Development

*Fecha de recepción: setiembre de 2011*

*Fecha de aceptación de la versión final: diciembre de 2011*

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas fiscales que pueden adoptar los países en desarrollo en un contexto de globalización del mercado de capitales. En primer lugar se analizan las teorías neoclásicas que abogan por la eliminación de impuestos al capital y posteriormente se realiza una revisión crítica de los supuestos empleados. Posteriormente se analizan las posibilidades de desarrollar una coordinación internacional orientada a permitir un gravamen de rentas que resulta básico para posibilitar políticas redistributivas. Y posteriormente se analizan los condicionantes institucionales que pueden generar esta cooperación. Se concluye que existen razones teóricas y prácticas a favor de la imposición a las rentas del capital.

**Palabras clave:** *globalización, impuestos directos, impuestos al capital, redistribución de la renta, cooperación internacional.*

## **Abstract**

The aim of this paper is to analyze fiscal policy that can be adopted by developing countries in a context of globalization of capital markets. First we analyze the neoclassical theories that advocate the elimination of taxes on capital and then a critical review of the assumptions used. Then we analyze the possibilities to develop international coordination aimed at allowing a tax on income that is basic to enable redistributive policies. And then we analyze the institutional constraints that can generate this cooperation. We conclude that there are theoretical and practical reasons for the imposition of taxes on capital income

**Key Words:** *globalization, direct taxes, capital taxes, redistribution of income, international cooperation.*

<sup>1</sup> edmund.fitzgerald@qeh.ox.ac.uk

*Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para generar la plena ocupación y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos. Es evidente el nexo de la teoría que hemos expuesto con la primera cuestión, pero lo es también para lo segundo en dos aspectos.*

*Desde fines del siglo XIX se ha conseguido una importante mejoría en la eliminación de las grandes desigualdades de riqueza e ingreso por medio de la imposición directa -impuestos sobre la renta e impuestos sobre las herencias-, especialmente en Gran Bretaña. Muchas personas desearían llevar este proceso mucho más lejos, pero se lo impiden dos consideraciones: el temor de hacer demasiado atractiva la evasión fiscal por un lado, y el de desincentivar indebidamente la adopción de riesgos por otro. Pero, principalmente, en mi opinión, por la creencia que el crecimiento del capital depende de la fuerza de los incentivos que promueven el ahorro individual y que una parte muy importante de este crecimiento depende de los ahorros que hagan los ricos de lo que les sobra.*

(J.M. Keynes (1936) *Teoría General*, cap 24 "Notas finales sobre la filosofía social a que podría conducir la teoría general")

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es el de explorar las contribuciones del nuevo pensamiento económico a las grandes cuestiones políticas. Cinco temas permiten destacar las diferencias entre esta "Nueva economía" y la teoría económica tradicional: el tratamiento de la incertidumbre (no reducible al cálculo del riesgo, "certeza equivalente"); la economía como un sistema complejo no lineal, donde el cambio no es marginal o basado en los precios; la base ética de la política económica, donde el bienestar no puede reducirse a utilitarismo que la historia económica cuenta particularmente para el cambio tecnológico (la trayectoria influye); y, por último, pero no menos importante, que la elaboración de la política macroeconómica es fundamentalmente distributiva y por tanto requiere de negociación entre los grupos sociales. De hecho los sistemas impositivos progresivos<sup>1</sup> (y la política fiscal en general) juegan un papel central en estas cinco cuestiones:

- i. Las instituciones tienen un papel en la gestión de la incertidumbre (el riesgo puede ser manipulado por los mercados) y deben financiarse por la imposición general, no como una contribución voluntaria a un servicio.

<sup>1</sup> En el sentido económico de "progresivo", aunque el sentido político está también implícito. Hay que advertir que en este artículo no se aborda el ajuste fiscal de los precios de mercado para compensar externalidades (por ejemplo los impuestos al carbono), a pesar que es una cuestión con fuertes implicaciones distributivas a escala internacional.

- ii. El soporte epistémico del agente representativo intertemporal del modelo neoclásico de optimización es particularmente relevante en la elaboración de las políticas para la consolidación de la ideología dominante.
- iii. En una economía dominada por el mercado y un sistema político, el contrato social debe ser suscrito en base a derechos ciudadanos independientemente de la renta.
- iv. Las funciones básicas de seguridad que proporciona el estado al funcionamiento del mercado deben ser pagadas, por esto los impuestos son, y han sido siempre, centrales para la política económica.
- v. La única forma de reducir la pobreza y la desigualdad generada por el mercado es mediante la imposición progresiva y las transferencias de rentas, tanto a nivel nacional como internacional.

Este artículo está orientado a tratar la "primera de estas consideraciones" que Keynes no desarrolló, pero que se han convertido en una cuestión central de la política económica internacional, al menos según las posicionamientos de la OCDE y el G20. La creación de un único mercado financiero global en ausencia de un sistema regulatorio internacional ha tenido las desafortunadas consecuencias para la estabilidad macroeconómica (y por tanto para el pleno empleo) que ya se plantearon en los debates de creación del sistema de Bretton Woods. Sin embargo, en la medida que el libre movimiento de capitales permite eludir la capacidad de los gobiernos para gravar efectivamente las rentas del capital o los activos financieros, añade nuevos impulsos a las políticas de liberalización.

Las ideas estándar en imposición internacional sugieren que, para maximizar los ingresos gubernamentales y minimizar los desincentivos al crecimiento económico, la recaudación fiscal debe recaer sobre aquellos factores de producción menos móviles. En consecuencia, se ha producido un desplazamiento de la incidencia de los impuestos desde el capital al trabajo porque los gobiernos han tratado de mantener tanto los niveles de recaudación como de inversión privada. Por esto el objetivo de este artículo, la imposición de la renta internacional, es crucial por dos razones. Primero, porque la movilidad del capital implica que la única forma de gravar las rentas del capital es mediante la cooperación internacional; y segundo, porque las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo ("ayuda") son básicamente fiscales, canalizando las rentas de los países donantes hacia el presupuesto del país receptor.

El trabajo se inicia, en la sección 2, con un breve resumen crítico de la ortodoxia dominante de las principales cuestiones y debates teóricos y empíricos sobre la imposición a las rentas del capital (y a los receptores de altos "salarios"). La sección 3 examina los problemas y el alcance de una cooperación fiscal internacional como medio de hacer posible una imposición progresiva de la renta en un mundo globalizado. Las implicaciones de esta argumentación son posteriormente desarrolladas en la sección 4 al analizar específicamente la posibilidad de que los países en desarrollo impongan impuestos en sustitución de la ayuda al desarrollo. En la sección 5 se presentan las conclusiones.

## TEORÍA Y PRÁCTICA DE LAS REFORMAS IMPOSITIVAS Y LA GLOBALIZACIÓN

El núcleo fundamental que orienta la política impositiva moderna -especialmente en lo que se refiere a las rentas del capital (beneficios e intereses)- deriva de la respuesta dada por Ramsey (1927) a la cuestión seminal planteada por Pigou sobre la imposición óptima de las mercancías y posteriormente desarrollada por Mirrlees (1971) Heijdra y van der Ploeg (2002: 255), un clásico libro de texto de macroeconomía, con aspiraciones "neokeynesianas", que, por ejemplo, considera el resultado estándar de los "impuestos de Ramsey, como aquellos que permiten aumentar un determinado nivel de recaudación con las menores distorsiones posibles. Si la oferta de trabajo es perfectamente inelástica, un impuesto sobre las rentas del trabajo consigue la recaudación máxima sin distorsiones y el capital podría quedar libre de impuestos. El resultado inverso también se sostiene en el caso de una oferta de trabajo muy elástica respecto al salario y una función de ahorro muy inelástica respecto al tipo de interés. En el caso general ambos, capital y trabajo, deben ser gravados, en una proporción que dependerá de las elasticidades relativas.

$$\frac{t_l}{1-t_l} = \left(1 - \frac{1}{\sigma}\right) \frac{1}{\varepsilon_l}$$

$$\frac{t_k}{1-t_k} = \left(1 - \frac{1}{\sigma}\right) \frac{1}{\varepsilon_k}$$

Donde  $t$  es, respectivamente, el gravamen sobre el trabajo ( $l$ ) y el capital ( $k$ );  $\varepsilon$  es la elasticidad-precio de la oferta de capital y trabajo; y  $\sigma$  es el coste (distorsión) económico provocado por cada aumento porcentual del tipo impositivo.

Esta es la cuestión que desarrolla Lucas (1990) en su conferencia sobre Hicks, en la cual formaliza el modelo impositivo de Ramsey (1927) en términos de una solución intertemporal para la trayectoria de crecimiento estable basada en Ramsey (1928); llegando a la conclusión que "si la asignación de Ramsey converge hacia un estado estacionario, el impuesto sobre el capital de Ramsey en este punto es cero" (p.301). Aplicando este modelo a la economía estadounidense, Lucas encuentra que la eliminación de los impuestos sobre el capital permitiría un aumento aproximado del 7% del bienestar "per capita".

La distribución intergeneracional es central en el modelo neoclásico (a pesar que el propio Ramsey quería que el peso de cada generación fuera el mismo y por tanto se oponía a una tasa de descuento social) y en cambio no lo es la distribución intrageneracional. Pero incluso en este caso Uhlig y Yanagawa (1996) han mostrado que un aumento de los impuestos al capital puede conducir a un crecimiento más rápido en un modelo de generaciones sucesivas con crecimiento endógeno: los impuestos sobre el capital recaen sobre los viejos y estimulan a los jóvenes a ahorrar y formarse, el efecto neto sobre los ahorros es positivo si la elasticidad de los ahorros

respecto al tipo de interés es relativamente baja, como parece que muestran los estudios empíricos (0,5 o menos).

El modelo neoclásico estándar también supone que el gasto público es por sí mismo una pérdida neta en términos de producción y crecimiento (a pesar de reconocer que puede significar ganancias en términos de bienestar de los hogares), pero se trata de un supuesto inconsistente con la moderna teoría del crecimiento endógeno. Como han mostrado Aghion y Howitt (1998) cuando el gasto público se dedica a inversiones en capital humano, donde pueden generarse importantes externalidades (y donde los mercados no financian la educación mediante créditos), gravar las rentas más altas para financiar la educación pública de los pobres genera niveles más elevados de renta agregada. De esta forma proporcionan una convincente refutación del razonamiento de Mirless (1971) según el cual las pérdidas de eficiencia (especialmente en cuanto incentivos a la inversión) provocadas por un impuesto sobre el capital son tan grandes que es mejor no introducirlo en absoluto. Incluso en el caso de una perfecta movilidad internacional del capital ( $\varepsilon_k \ll 0$ ), si los impuestos al capital se utilizan para financiar infraestructuras, un impuesto sobre el capital continúa siendo óptimo (la demostración se ofrece en el apéndice de este artículo).

A pesar de ello, esta reformulación del planteamiento ortodoxo contra la imposición al capital (así como contra los altos salarios) ha tenido una influencia enorme, en parte porque ha dado una justificación a los accionistas y los ejecutivos de las grandes corporaciones, pero en parte también por su fuerza intelectual. Su poder de convicción se ha reforzado con la globalización, tal como señala la OCDE (2010a), "Está aceptado generalmente que las opciones para gravar a las grandes empresas están más limitadas por la globalización, debido a la facilidad que tienen las multinacionales de deslocalizar, cuando menos, algunas de sus actividades. Sin embargo, también los trabajadores muy cualificados tienden a desplazarse cada vez más y algunos países lo están tomando en consideración a la hora de diseñar sus sistemas impositivos. Por el contrario, la imposición a los trabajadores de bajas cualificaciones y al consumo resulta menos afectada por la globalización debido a que sus bases impositivas son más estables... el cambio en las estructuras fiscales desde impuestos móviles a las rentas hacia impuestos menos móviles, como los que gravan el consumo, tenderán a reducir la progresividad por cuanto los impuestos al consumo, en general, son menos progresivos que los impuestos a las rentas. Por tanto, este cambio implica una disyuntiva entre incremento de la recaudación y equidad".

En todo caso la imposición a las rentas empresariales es una pequeña porción (aunque bastante estable) de ingresos en los países de la OCDE, aunque en los últimos tiempos ha experimentado cierto crecimiento que contrasta con el declive del experimentado por el impuesto personal de la renta, especialmente en sus niveles superiores (super- impuestos) (tabla1).

**Tabla 1:** Porcentaje contributivo de los principales impuestos en los países de la OCDE

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Impuesto Renta personal	30	31	30	30	37	26	25	25
Impuesto de Sociedades	8	8	8	8	8	10	10	11
Contribución Seg.Social (de empleados) <sup>1</sup>	22	22	22	22	25	24	26	25
(de empleadores)	7	7	7	8	8	8	8	8
Impuesto sobre nóminas	14	14	13	13	14	14	15	15
Impuesto sobre nóminas	1	1	1	1	1	1	1	1
Impuestos sobre propiedad	6	5	5	6	6	5	6	6
Impuestos sobre consumo	15	15	16	17	18	18	19	19
Imp. Consumos especiales	18	17	16	13	13	12	11	11
Otros impuestos	1	0	1	3	3	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

<sup>1</sup> Incluye las contribuciones de autónomos y beneficiarios de prestaciones (categoría 2300) no incluidos en los de empleados y empleadores

<sup>2</sup> Incluye ciertos impuestos sobre bienes y servicios (categoría 5200) así como los sellos

En la tabla 1 todos los impuestos parecen haber experimentado un ciclo atenuado, al menos en los EE.UU. Pero en OCDE (2001) se ofrece una revisión crítica de los niveles de imposición, mostrando que tuvo lugar un importante aumento de los impuestos sobre ganancias del capital desde la década de 1960s a la de 1980s y posteriormente, en la década de los noventa se produjo una vuelta atrás hasta los niveles iniciales. El ciclo es parecido en los EE.UU. y Europa, si bien el nivel del movimiento fue mayor en Europa. Lo que sorprende en todo caso es que con tipos impositivos nominales del 30-50%, una productividad del 2-3% del PIB implica que, los beneficios gravables (declarables) sólo representan el 5% del PIB, por sí mismo un indicador de la posibilidad real de evasión fiscal.

Arnold (2008) ha realizado el intento más completo de evaluación de los efectos de las estructuras impositivas sobre el crecimiento de los países miembros de la OCDE pero introduce el control de las variables exógenas mediante el uso de una función de Cobb Douglas, con niveles de capital físico y humano dados para cada año, e impone una restricción de un tope máximo de impuestos. Bajo estos supuestos se concluye que los impuestos sobre el capital y la imposición progresiva de la renta reducen, a largo plazo, las tasas de crecimiento de los países de la OCDE cuando se las compara con la introducción de impuestos al consumo. Y, en esta misma lógica, se muestra que los impuestos sobre los bienes inmuebles tienen un efecto menor para el crecimiento. En OCDE (2010a) se culmina esta línea de investigación y de recomendaciones políticas: reducir los impuestos al capital y los tipos más altos del impuesto de la renta; aumentar los impuestos al consumo (por ejemplo el IVA) y los impuestos periódicos a la propiedad residencial. Pero estos enfoques no toman en consideración los efectos distributivos.

De esta revisión de trabajos teóricos y empíricos podemos concluir provisionalmente que: 1) está lejos de probarse teóricamente la justificación de los bajos o nulos impuestos a los beneficios empresariales, las rentas del capital y los altos salarios; 2) la justificación política de estas políticas (por ejemplo por parte de la OCDE) está mas basada en cuestiones de oportunidad (movilidad del trabajo y del capital) que de principios (eficiencia); 3) a pesar del amplio consenso suscitado entre tecnócratas, las estructuras de impuestos han permanecido relativamente estables, lo que indica que las fuerzas sociales aún son importantes, a pesar que 4) el tamaño implícito de la base imponible para los impuestos a las empresas (y a las rentas de los activos personales) es sorprendentemente pequeña en relación al volumen de la renta nacional, lo que muestra la enorme capacidad de evasión que permite la movilidad global de capitales.

## COORDINACIÓN IMPOSITIVA INTERNACIONAL

La movilidad internacional del capital ha transformado las políticas fiscales nacionales. Los sistemas impositivos nacionales fueron diseñados en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde imperaba el proteccionismo comercial y la inmovilidad de capital y trabajo, lo que favorecía la introducción de una gran variedad de impuestos directos e indirectos. Un contexto que hoy no es posible (Tanzi 1996a). La libertad de movimientos de capitales y la dispersión geográfica de las empresas ha generado un desafío crucial a las autoridades fiscales. La variedad de pautas impositivas nacionales y la existencia de intersticios impositivos entre administraciones generan conflictos de intereses. La ausencia de una coordinación administrativa entre jurisdicciones fiscales favorece que el capital fluya y se pierda un volumen considerable de ingresos públicos. Los actuales principios convencionales sobre impuestos sugieren -como hemos señalado para los "principios Ramsey"- que el grueso de la carga fiscal recaiga en aquellos factores de producción menos móviles, con el objetivo de maximizar los ingresos públicos y minimizar los desincentivos al crecimiento económico. Ello ha provocado el desplazamiento de la carga fiscal del capital al trabajo en la medida que los gobiernos han tratado de mantener tanto los niveles de recaudación como de inversión privada.

La forma más eficaz para reducir la elasticidad del capital a los impuestos ( $\varepsilon_k$ ), con el objeto de reducir o eliminar la posibilidad de aligerar su carga fiscal, es mediante la ampliación de la jurisdicción sobre la propiedad de los activos, descartando la posibilidad de estrictos controles a los movimientos de capitales que en una economía global ni son fáciles ni nadie los respalda. La competencia en impuestos es una cuestión grave tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados (OCDE 1998, Fitzgerald 2002). Y los actuales acuerdos internacionales sobre fiscalidad aún generan mayores presiones sobre la financiación al desarrollo por dos razones: en primer lugar, la dificultad de obtener los recursos fiscales potenciales generados por las empresas extranjeras y las empresas locales con presencia multinacional y, en segundo lugar, las consecuencias que provoca, tanto para la volatilidad de capitales

como para la equidad, la imposibilidad de gravar los activos en el extranjero en manos de residentes.

La imposición efectiva de los flujos ilegales de capital (aquellas transacciones tanto de residentes como de no residentes sobre las que las autoridades locales no tienen control ni información) no sólo podría suponer una fuente efectiva de fondos para las provisiones públicas. También podría incentivar al sector privado a invertir en el propio país así como contribuir significativamente a debilitar la "protección" que supone para las transacciones criminales de capital la "nube" de la evasión fiscal que circula a través de paraísos fiscales (Barrett 1997; Siemrod & Wilson 2009). Pero, mientras en la última década, los países desarrollados en general (y la OCDE en particular), han avanzado considerablemente en mejorar la coordinación fiscal entre ellos, los países en desarrollo apenas lo han hecho. Y ello a pesar de que pueden ganar mucho más (al menos en proporción de sus propios recursos) si adoptan esta iniciativa.

La visión tradicional de la imposición sobre las rentas del capital para pequeños países abiertos al exterior, es que los impuestos sobre los residentes reducen el rendimiento neto de los ahorros domésticos porque generan un diferencial entre la tasa de rendimiento en los mercados internacionales y la tasa neta que reciben los residentes; en otras palabras, se convierte en una tasa sobre el capital o los ahorros de los residentes. Por el contrario, los impuestos sobre las fuentes de ingresos aumentan la tasa de rendimiento sobre la inversión doméstica por encima de la tasa de rendimiento de los mercados financieros internacionales, y con ello la cantidad de impuestos sobre el capital in situ, o sea, sobre la inversión. Por consiguiente, la literatura convencional sugiere que una pequeña economía abierta no tiene ninguna posibilidad de aplicar ningún tipo de impuesto sobre el capital en la fuente, y sólo puede adoptar impuestos basados en los residentes (Burgess y Stern 1993).

En consecuencia, si los impuestos basados en los residentes no pueden gravarse efectivamente (debido a la ausencia de información fiscal, capacidad administrativa o cooperación internacional) los impuestos sobre las rentas del capital pasan a ser totalmente inadecuados. Por todo ello, la conclusión habitual de la literatura sobre imposición óptima es que "las pequeñas economías abiertas no pueden adoptar impuestos basados en el origen y, asimismo, los países que no pueden imponer impuestos basados en los residentes deben eliminar los impuestos del capital" (Bovenberg 1994: 118). Ante esta conclusión desalentadora una prominente autoridad en la materia concluye que la única posibilidad de recaudación es imponer algún tipo de retención. "Es improbable que pueda desarrollarse un sistema completo y eficiente de intercambio de información. La única alternativa es la aplicación de algún tipo de retención en la fuente en lugar de impuestos finales" (Tanzi 1998: 21). En concreto, para hacer frente al problema de la migración de ingresos puede intentarse imponer a las grandes empresas un impuesto sobre sus activos brutos en lugar de los beneficios declarados (Sadka y Tanzi 1992).

Sin embargo, existe un nivel de cooperación impositiva internacional bastante desarrollado en la actualidad, los tratados bilaterales. En concreto, los tratados de doble imposición están diseñados para promover transferencia directa entre autoridades fiscales sin afectar las decisiones de inversión (Frankel et al. 1991).

Habitualmente se usan dos modelos en el diseño de impuestos sobre los activos de los no residentes y los activos en el exterior de los residentes, los cuales son similares en su contenido pero tienen implicaciones muy diferentes para los países en desarrollo. El Proyecto de Convención de Impuestos/ Modelo de convención fiscal de la OCDE (OCDE, 1997) se basa en gravar a los residentes, mientras que el modelo de la Convención de Doble imposición entre países desarrollados y en desarrollo de las Naciones Unidas (NU 2000) se basa en gravar en la fuente (o "el territorio").

Los países desarrollados suelen adoptar el criterio de la residencia puesto que suelen tener una posición neta positiva de activos extranjeros y el principio de residencia maximiza sus ingresos fiscales, pero algunos países emergentes, como México y Argentina, también han adoptado esta opción para estimular la inversión extranjera y capturar ingresos de los activos que sus ciudadanos poseen en el exterior. Sin embargo, Kay (1999), por ejemplo, recomienda aplicar el principio de fuente para el impuesto de sociedades de Reino Unido (descontando los gastos de inversión lo que lo convierte en un impuesto efectivo sobre el *cash flow*) por ser más fácil de aplicar.

El principio de fuente se aplica a menudo debido a las dificultades que encuentran los recaudadores para conocer el volumen de los ingresos exteriores de sus residentes. El principio de residencia, a pesar de estar basado en la capacidad total de pago de las personas, se ha revelado poco relevante en países donde los residentes no tienen importantes inversiones (registradas) en otros países y en los que la administración fiscal no cuenta con medios suficientes para su implementación. Además, en la medida que los países desarrollados aplican tanto el principio de fuente como el de residencia a sus propios residentes, capturan parte de los impuestos que estos pagan en los países en desarrollo y, al no gravar las propiedades financieras de los no residentes, estimulan la migración de capitales en los países en desarrollo.

Para muchos países una cuestión básica es alcanzar un equilibrio entre la maximización de ingresos fiscales y el mantenimiento de un clima adecuado a la inversión exterior. Ello supone alcanzar acuerdos entre los países emisores y receptores de inversiones, que en la práctica conlleva una transferencia neta entre los contribuyentes de ambos tipos de países. Al firmar un tratado fiscal, el país receptor acepta las reglas internacionales que promueven estabilidad, transparencia y fiabilidad. Como la mayoría de sistemas fiscales de los países inversores (por ejemplo los de la OCDE) se basan en los principios de la imposición sobre la renta, sus multinacionales están sujetas a un cierto grado de doble imposición. Ello no sólo frena las inversiones internacionales, sino que al mismo tiempo alienta el uso de paraísos fiscales para canalizar los flujos transnacionales mediante la creación de filiales en terceros países.

La masiva evasión de impuestos a escala mundial se ve favorecida por la forma opaca en la que las empresas multinacionales presentan y publican sus cuentas. Los países en desarrollo más pobres y más pequeños son los más perjudicados puesto que carecen de los recursos y la capacidad para enfrentarse a las multinacionales que operan en su país. Las cuentas públicas de las multinacionales representan las transacciones del conjunto de empresas del grupo. Pero no publican las transacciones entre las empresas del grupo que constituyen la base por la que circula la evasión de impuestos. Esclarecer las transacciones internas al grupo suele estar fuera del alcance

de las autoridades fiscales o de cualquiera interesado en las mismas. Ello facilita la evasión de impuestos.

Y a pesar de que las multinacionales publican sus cuentas de forma consolidada, nunca son gravadas de esta forma. Por el contrario, cada filial es gravada individualmente. Dado que actualmente casi la mitad del comercio internacional es intra-grupo (por ejemplo entre empresas de capital común), lo que favorece la manipulación de precios o el desvío a paraísos financieros, el riesgo de pérdidas fiscales es enorme. En cambio, la información país por país significaría que las multinacionales deberían informar de sus cuentas en los países que operan: con que nombre actúan en cada país, sus resultados financieros locales, y toda esta información debería ser coherente con los resultados consolidados.

Podemos concluir, por tanto, que la cuestión de gravar las rentas es más una cuestión internacional que nacional. El intercambio de información es central para la cooperación fiscal, a pesar que la amplitud y utilidad de los intercambios de información encuentra grandes obstáculos políticos, legales, técnicos y administrativos (Tanzi y Zee 1999, Bachetta y Espinosa 2000, Huizinga y Nielsen 2003).

Además algunos países -no solo las islas del Caribe- juegan un papel clave de plataformas "offshore" de la inversión internacional, lo que tiene especial importancia para la evasión de impuestos. En este caso, su objetivo no es tanto atraer inversión extranjera normal, sino la administración de activos y cargas impositivas, lo que puede describirse como "un proceso de degradación fiscal", en el que algunos países modulan su sistema fiscal para controlar la base fiscal mundial y exportar su carga fiscal (Tanzi 1996b: 3).

## **COOPERACIÓN, INSTITUCIONES GLOBALES Y AYUDA INTERNACIONAL**

La comisión Zedillo propone enfocar la cuestión de la cooperación fiscal desde el punto de vista de los países en desarrollo mediante la creación de una Organización Fiscal Internacional (ITO) para:

- "Como mínimo, recoger estadísticas, identificar tendencias y problemas, realizar informes, proveer asistencia técnica y desarrollar normas internacionales para la política y la administración fiscal".
- Supervisar la evolución de la fiscalidad de la misma forma que el FMI supervisa las políticas macroeconómicas.
- Tomar el liderazgo contra la competencia fiscal para atraer multinacionales, ya que esta genera la creación de incentivos excesivos e inadecuados.
- Mayor compromiso en desarrollar sistemas de arbitraje cuando se producen fricciones entre países por cuestiones fiscales.

- Financiar un mecanismo de información fiscal compartida, parecido al que ya tiene la OCDE, con objeto de limitar las posibilidades de evasión fiscal de los beneficios de las inversiones externas (NU 2000: iii-iv).

Sin embargo, la creación de una ITO no forma parte de la actual agenda del G20, a pesar de que sí lo es la cooperación fiscal, quizás solo a causa de los problemas de la deuda pública generados por la crisis financiera global. Por esto, para las autoridades fiscales de los países en desarrollo, los tratados bilaterales sobre impuestos continúan siendo la única forma realista de controlar las transacciones intra-grupo y hacer frente al problema de los precios de transferencia y capturar los activos en el exterior de sus propios residentes. Por ello es necesario que los tratados actuales refuercen la calidad de la información, especialmente por lo que hace referencia a los activos en EE.UU. y la Unión Europea. Estas medidas resultan sin embargo ineficaces si se usan paraísos fiscales como puntos de transferencia de precios y evasión fiscal. Por ello la aplicación del principio de "pasar" para gravar a los paraísos fiscales puede ser esencial. El International Accounting Standards Board (IASB), que determina la inmensa mayoría de las normas contables de las multinacionales, debería introducir inmediatamente el principio de contabilidad país por país.

El "Código de Conducta sobre Cooperación para combatir la Evasión Fiscal Internacional" de las Naciones Unidas recientemente ha avanzado un poco en esta dirección al acordar:

"Los gobiernos deben implicarse para asegurar que la información adecuada estará disponible, en particular, cuentas bancarias, propiedades, identidad e información contable relevante, con suficiente capacidad para obtener y suministrar dicha información en respuesta a demandas específicas" (NU 2009 a, Section IIIId).

Pero el "intercambio de información bajo demanda" no es un intercambio efectivo de información porque requiere que el gobierno demandante ya tenga información de lo que está reclamando. Lo que se demuestra por el reducidísimo número de demandas de información que tienen lugar y el más reducido número de las que finalmente se implementan. En cambio la información automática (información a las autoridades fiscales por parte de las instituciones financieras) puede promover además el cumplimiento voluntario. Si los contribuyentes saben que sus bancos pueden ser requeridos a dar información sistemática al fisco, serán más propensos a presentar declaraciones veraces. A cambio, la información automática puede posibilitar que la administración fiscal ponga en marcha programas que pueden beneficiar a los contribuyentes reduciendo el cumplimiento de la carga (OCDE 2000a, párrafo 109).

Por esta razón la Comisión de las NU sobre el Sistema Monetario y Financiero Internacional recientemente ha recomendado que todos los países acepten una enmienda al artículo 26 del tratado de las NU sobre modelo fiscal que incluya el intercambio automático de información (NU 2009b, párrafo 79).

Estos sistemas automáticos ya existen, pero limitados a los países desarrollados (OCDE 2010, Keen & Lighthart 2006). Los ejemplos incluyen a) la "Directiva Europea

sobre Impuestos a los Ahorros”, que incluye el intercambio automático de información sobre los intereses pagados en la UE a los residentes en ella; b) algunos países miembros de la OCDE intercambian información bancaria automática con los países con los que tienen tratados (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Reino Unido); c) el “Código de Rentas Internas de EE.UU.” prevé el intercambio automático de información de dicho país a Canadá sobre los intereses de depósitos bancarios en bancos estadounidenses de residentes canadienses, y d) la calificación en los EE.UU. de “intermediario cualificado” (QI) exige a las instituciones financieras extranjeras que den información automática a los EE.UU.

No hay razones de peso para que estos sistemas no puedan aplicarse a todo el mundo, especialmente si cuentan con apoyo técnico adecuado de los organismos internacionales, como ya ocurre con los controles de fronteras. Partiendo de países de renta media (como Chile, México y Sudáfrica), que ya han avanzado en esta línea, la experiencia puede propagarse progresivamente. Por esta razón la Comisión Zedillo concluye que la comunidad internacional podría:

“Financiar un mecanismo para compartir la información fiscal a escala multilateral, tal como ya existe en la OCDE, con objeto de reducir el volumen de evasión fiscal de los beneficios provenientes del exterior” (NU 2001: iii).

La OCDE resume el actual nivel de conocimiento como:

“20. Los centros financieros “offshore”, definidos en un sentido amplio, reducen la renta disponible de los países en desarrollo cuando actúan como destinos de flujos de renta y riqueza protegidos por falta de transparencia y se niegan o son incapaces de ofrecer información a las autoridades fiscales que tienen derecho a gravar las ganancias generadas por estos activos. Es imposible evaluar el nivel de pérdidas fiscales de los países en desarrollo provocado por este incumplimiento de los centros externos. Sin embargo, la mayoría de estimaciones indican que estas superan el nivel de las ayudas recibidas por los países en desarrollo, cerca de 100 billones de dólares estadounidenses al año” (OCDE 2010b:6).

A primera vista podría parecer que si los gobiernos de los países en desarrollo- con la asistencia de sus contrapartes en los países desarrollados y una acción efectiva contra la evasión de impuestos en los paraísos fiscales- recibieran estas cantidades, la cantidad total de transferencias (ayuda más impuestos) para financiar el desarrollo podría doblarse. Ello podría hacer más factible alcanzar los objetivos del Desarrollo del Milenio (o, como mínimo, hacerlos menos improbables).

Pero, posiblemente, los grandes ganadores de esta recuperación fiscal serían los países en desarrollo más grandes y ricos, en especial los países intermedios en términos de renta “per capita” debido a que ellos son los más integrados en la economía mundial y generan la mayor cantidad de beneficios que se evade. Una situación inversa a la de la asignación de la ayuda internacional -aparte de

consideraciones geoestratégicas- generalmente centrada en los países y regiones más pobres, especialmente en África. Aunque podría pensarse que sería razonable esperar que si tuviera lugar esta recuperación impositiva por parte de estos países de renta media y por países de renta baja con economías poderosas, tales como India y China, se podría graduar su estatus de receptores de ayuda internacional. Esto podría permitir una reasignación de la ayuda internacional hacia los países de renta baja y las emergencias humanitarias.

En la mayoría de países en desarrollo la cooperación fiscal internacional no puede sustituir la ayuda externa, aunque puede constituir una fuente suplementaria de financiación. Esto no es tan extraño como puede parecer a primera vista, porque a pesar de que se trata de fondos canalizados a través de instituciones diversas (habitualmente ministerios de finanzas o de desarrollo internacional) ambas constituyen transferencias fiscales de gobierno a gobierno y ambas tienen sus orígenes en los impuestos. Sería lógico, por tanto, que ambos flujos pudieran administrarse en paralelo, especialmente porque la ayuda externa en los últimos años ha ido tomando la forma de apoyo presupuestario ligado a programas regulares de desarrollo, en lugar de respuesta a emergencias humanitarias.

Incluso en el caso de que el aumento de la recaudación fiscal internacional supusiera una reducción en otras fuentes de impuestos, como indica que podría suceder la literatura fiscal, podría resultar beneficioso. Los países de baja renta, en particular los africanos, han tendido a centrarse en la imposición indirecta que tiende a ser regresiva porque suele concentrarse en los bienes industriales de consumo masivo. El paso de impuestos sobre transacciones comerciales a impuestos sobre el valor añadido han reforzado esta regresividad, porque los gravámenes sobre bienes importados tendían a afectar más a los bienes no esenciales. Una sustitución de los impuestos sobre el valor añadido por la imposición internacional podría hacer más progresivo el sistema fiscal y contribuir a reducir las desigualdades de la renta. Al mismo tiempo, si la imposición a las rentas empresariales de África se incluyen en la fiscalidad internacional, provocaría un aumento de cerca del 50% del peso de los impuestos empresariales al PIB, actualmente situados en un nivel muy bajo, del orden del 4%, respecto a los estándares internacionales.(Keen & Mansour, 2009).

Lo que propongo en este artículo es claramente posible. Y, en la medida que ya se viene aplicando como buena práctica entre los países desarrollados, supone que no hace falta ningún nuevo acuerdo sobre principios, sino que puede llevarse a cabo a partir de la experiencia y los sistemas administrativos existentes. No se propone ningún impuesto nuevo ni un cambio de tipos impositivos, sólo que se recaude lo que está legalmente establecido. Y que puede considerarse más un derecho debido a los países en desarrollo que una donación.

## CONCLUSIONES

He desarrollado un argumento exploratorio. Con el objeto de introducir la imposición a las rentas del capital (y más en general la imposición progresiva de las rentas) como eje central de la "nueva economía". Y he tratado de mostrar que existen razones teóricas y empíricas que lo avalan.

En el campo teórico estas incluyen:

- La ruptura de la dependencia al modelo neoclásico de optimización intertemporal del hogar/agente representativo con información perfecta y seguridad frente al futuro.
- Reintroducir los aspectos distributivos, o sea, consideraciones de política económica -en la macroeconomía- mediante el recurso a la economía pública.
- Reintegrar el papel central de la inversión y su componente político como elemento central del crecimiento económico, y la teoría de los salarios en lugar de los ahorros.

El campo de las políticas, que es el núcleo central de este trabajo, incluye:

- Reforzar el papel de las políticas socialdemócratas en economías capitalistas con el objeto de mantener los grupos de bajos ingresos a una distancia aceptable respecto al ingreso medio.
- Incorporar una efectiva regulación de los flujos internacionales de capitales con objetivos fiscales, incluyendo externalidades valiosas para una regulación prudente de las balanzas financieras y las actividades ilegales.
- Una alternativa sostenible para la cooperación al desarrollo internacional (fuera de las acciones humanitarias) en base a principios aceptados de cooperación fiscal y coparticipación.

Es irónico, tal como señala Gaspard (2003) que fuera Ramsey, el amigo íntimo y protegido de Keynes, el padre fundador del modelo macroeconómico neoclásico que aún se utiliza en el diseño de políticas fiscales. Para ser justos, hay que reconocer que Ramsey no consideró que su modelo fuera prescriptivo, sino sólo la aplicación de una regla matemática (consistencia dinámica) para facilitar las decisiones económicas. De la misma forma que su amigo Wittgenstein consideró la filosofía como una herramienta útil para clarificar nuestros pensamientos.

La Nueva Economía necesita producir modelos igualmente poderosos para influir significativamente en el debate de política económica.

## BIBLIOGRAFIA

Aghion, P. y Howitt, P. (1998): *Endogenous Growth Theory*, Boston: MIT Press.

Arnold, J. (2008): "Do Tax Structures Affect Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OCDE Countries" *OCDE Economics Department Working Paper* N° 643, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Bacchetta, P. y Espinosa, M.P. (2000): "Exchange of information clauses in international tax treaties", *International Tax and Public Finance*, vol. 7, Nº 3, mayo, pp. 275-293.

Barrett, R.(1997): "Confronting tax havens, the offshore phenomenon and money laundering", *International Tax Journal*, vol. 23, Nº 2, pp. 12-42.

Bovenberg, A.L. (1994): "Capital taxation in the world economy" en F. van der Ploeg, *Handbook of International Macroeconomics*, Oxford: Blackwell, pp. 116-150.

Burgess R. y Stern N. (1993): "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, vol. 31. Nº 2, junio, pp. 762-830.

FitzGerald, V. (2002): "International tax cooperation and capital mobility", *CEPAL Review* No. 77, pp. 65-78.

Frenkel, J., A. Rain y Sadka, E. (1991): *International Taxation in an Integrated World*, Cambridge MA: MIT Press.

Gaspard, M. (2003): "Ramsey's Theory of National Saving: an mathematician in Cambridge", *Journal of the History of Economic Thought* , vol. 25: 413-435.

Heijdra, B.J. y Van der Ploeg, F. (2002): *The Foundations of Modern Macroeconomics*, Oxford OUP.

Huizinga, H.P. y Nielsen, S.B., (2003): "Withholding taxes or information exchange: the taxation of international interest flows", *Journal of Public Economics*, vol. 87, Nº. 1, pp. 39-72.

Kay, J.A. (1990): "Tax policy: a survey", *Economic Journal*, vol. 100, pp.18-75.

Keen, M y Mansour M. (2009): "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization", *IMF Working Paper* WP/09/157, Washington DC: International Monetary Fund.

Keen, M. y Lighthart, J.E.,(2006): "Information sharing and international taxation: a primer", *International Tax and Public Finance*, vol. 13, no. 1, enero, pp. 81-110.

Lucas, R.E. (1990): "Supply-side economics: an analytical review", *Oxford Economic Papers* 42: 293-316.

Mirrlees, J.A. (1971): "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, vol. 38 (114), pp. 175-208.

OCDE (1997): *Model Double Taxation Convention on Income and Capital*, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (1998): *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue*, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (2000): *Tax Burdens: alternative measures* Nº 2, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (2001): *Tax Ratios: a critical survey*, Nº 5, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (2006): *Macroeconomic effects of shift from direct to indirect taxation: a simulation for 15 EU member states*, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (2010a): *Tax Policy Reform and Economic Growth*, Nº 20, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (2010b): *Promoting Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

Ramsey, F.P. (1927): "A contribution to the theory of taxation", *Economic Journal* 37, pp. 47-61.

Ramsey, F.P. (1928): "A Mathematical theory of saving", *Economic Journal* 38, pp. 543-559.

Sadka, E. y Tanzi, V. (1992): "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation", *IMF Working Paper* Nº 92/16. Washington DC: International Monetary Fund.

Slemrod, J. y Wilson, J.D (2009): "Tax competition with parasitic tax havens", *Journal of Public Economics*, vol. 93, Nº 11-12, diciembre, pp. 1261-1270.

Tanzi, V. (1996a): *Taxation in an Integrating World*, Washington DC: Brookings.

Tanzi, V. (1996b): "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", *IMF Working Paper* WP/96/141, Washington DC: International Monetary Fund.

Tanzi, V. (1998): "International Dimensions of National Tax Policy", Ponencia presentada a *UN Expert Meeting on International Economic and Social Justice*, New York.

Tanzi, V. y Zee, H.H. (1999): "Taxation in a Borderless World: the role of information exchange" en B. Wiman (ed.) *International Studies in Taxation*, The Hague: Kluwer Law International.

Uhlig, H. y Yanagawa, N. (1996): "Increasing the capital income tax may lead to faster growth" *European Economic Review* 40, pp. 1521-1540.

NU (1980): *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, New York: United Nations (E.80.XVI.3).

NU (2000): *Revised United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, New York: United Nations.

NU (2001): *Report of the High-level Panel on Financing for Development ("Zedillo Commission")*, New York: United Nations.

NU (2009a): *Report of the Committee of Experts on International Cooperation in Combating International Tax Evasion*, New York: United Nations.

NU (2009b): *Report of the Commission of Experts on Reforms of the International Monetary and Financial System*, ("Stiglitz Commission"), New York: United Nations.

## APÉNDICE

Consideremos una pequeña economía abierta con tres factores de producción: trabajo inmóvil (L), capital móvil (K), e infraestructura inmóvil (J):

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

En las condiciones habituales, el rendimiento del capital,  $r$ , es:

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

La tasa de rendimiento neto del capital en la pequeña economía abierta estará determinada por el tipo del impuesto local sobre los beneficios empresariales ( $t$ ) mientras que la tasa del rendimiento en la economía mundial estará determinado por el tipo del impuesto local sobre los beneficios ( $t^*$ ):

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

Como se trata de una economía abierta el capital puede emigrar y lo hará siempre que las tasas de rendimiento neto resulten atractivas (por el contrario si la tasa de rendimiento neto doméstica es mayor que la internacional se atraerán capitales al país. Derivando (1) respecto a K y substituyendo en (2) según el método habitual se obtiene la condición familiar de equilibrio del mercado interno de capitales:

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

Cuando se combina con la cuenta de capitales derivada de (3) se obtiene el ratio capital- producto como una función de los tipos de impuestos a los beneficios locales e internacionales ( $t, t^*$ ):

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

De ello se deduce que un aumento de los impuestos locales ( $t$ ) reducirá el ratio capital-producto y lo mismo ocurrirá en el caso de una reducción del tipo internacional ( $t^*$ ). El

stock de capital (K) se determina de esta forma: para un stock de capital interno dado (producto de anteriores decisiones de ahorro) el aumento (o reducción) del stock total de capital se reflejará en las entradas (o salidas) de capital exterior. Por ejemplo, si la acumulación interna estuviera determinada por una tasa de ahorro (s), el flujo de inversiones extranjeras tendría la forma de  $F=(K-K_{-1})-sY$ .

Si, por el momento, suponemos que tanto la oferta de trabajo (L) como el stock de infraestructuras (J) son independientes del tipo impositivo sobre los beneficios, podemos presentar (Y) en términos de (t):

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

De (6) se deduce la evidencia que cualquier incremento del tipo local de impuesto a los beneficios (t) reducirá la renta nacional (Y). La tasa óptima es cero, o incluso negativa, si existe la posibilidad de financiar subsidios a la inversión. Esta es la base que justifica la reducción de los impuestos a los beneficios empresariales en pequeñas economías abiertas, como medio de estimular la inversión exterior así como la local. Además resulta evidente que si se reduce el tipo impositivo internacional (t\*), o el de los países que compiten para atraer inversores, para mantener los niveles de renta nacional es obligatorio rebajar los tipos (t).

Y entonces ¿cómo se financiarán las infraestructuras? Estas no sólo incluyen las instalaciones físicas, sino también la formación de la fuerza de trabajo, las instituciones, etc. El stock (J) es el resultado de la acumulación en años anteriores ajustada por una tasa de depreciación (d) y aumentada por los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto sobre el capital:

$$(7) \quad J = J_{-1}(1-d) + tKr$$

Para simplificar, solo consideraremos el ultimo término. En este caso podemos reescribir (1) sustituyendo en (5) e incorporando (7) truncado:

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

Sustituyendo de nuevo en (5) y reordenando obtenemos una solución interesante:

$$(9) \quad Y = \left[ aL^\alpha \beta^\beta \{r^*(1-t^*)\}^{-\beta} t^\gamma (1-t)^\beta \right]^{\frac{1}{1-\beta-\gamma}}$$

La ecuación (9) demuestra que el efecto de los cambios en el tipo de impuesto sobre beneficios no es tan simple como mostraba el ejercicio anterior, puesto que un aumento de tipos reduce el stock privado de capital (K) pero aumenta el stock público (J). De hecho existe un nivel óptimo de (t) que se encuentra entre cero y uno; en estos dos puntos (0 y 1) Y es cero. Maximizando Y a partir de derivar (9) respecto a (t) permite encontrar el tipo óptimo (T) en la forma:

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

La cual depende de la productividad marginal relativa de los dos tipos de stock de capital.

El tipo óptimo de impuesto sobre los beneficios (T) será positivo siempre que sea positiva la productividad marginal de la infraestructura. Es importante señalar que este resultado es independiente del tipo del impuesto internacional (t\*). En otras palabras los países pueden determinar su tipo impositivo óptimo independientemente del tipo internacional.