

Globalización y fiscalidad: ¿amenaza la globalización el nivel de los ingresos fiscales de los Estados?

Alfredo Arahuetes, Aurora García Domonte

Los regímenes tributarios de los países industrializados y de los países en desarrollo fueron diseñados en la etapa de Bretton Woods, sobre todo en los años en los que las economías tenían su atención dirigida al fortalecimiento de los mercados internos y, por tanto, lo importante eran los espacios nacionales. Pero su implantación fue gradual. La imposición directa sobre las personas físicas con carácter progresivo comenzó a adoptarse sólo tras la II Guerra Mundial; el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) se desarrolló en los años cincuenta, pero apenas comenzó a implantarse en los años setenta en los países industrializados, en España sólo después de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986, y en la actualidad se encuentra poco implantado en los países en desarrollo en general, con excepciones como Chile.

Antes de la globalización

Los estudiosos y los especialistas políticos en temas fiscales se interesaban por los aspectos de la eficacia de los sistemas tributarios, los efectos sobre la asignación de recursos y los efectos distributivos y sólo se prestaba atención a los temas relacionados con los temas económicos internacionales en los países en desarrollo, donde una parte importante de los

impuestos procedía de las exportaciones e importaciones, y por la contribución fiscal de las empresas multinacionales especializadas en la explotación de recursos naturales y materias primas y en actividades de comercio internacional. En los países industrializados las cuestiones tributarias tenían un carácter fundamentalmente nacional, derivado de que las economías, con algunas excepciones, conservaban un bajo grado de apertura.

Uno de los principios que inspiraba el sistema tributario en esa época era el de «territorialidad», es decir que las actividades realizadas por las personas físicas y jurídicas estaban sujetas a fiscalidad en la medida en que se llevaban a cabo dentro del territorio de jurisdicción de cada país y las relaciones con el exterior no representaban ninguna amenaza para la fiscalidad. Las relaciones comerciales estaban sujetas a restricciones arancelarias, a cuotas o a otro tipo de medidas de contingentación, y los cambios comerciales en unos países no tenían importantes efectos fiscales en los demás. Igual sucedía con los distintos componentes de los movimientos de capital. Las inversiones directas realizadas sobre todo por las empresas multinacionales de Estados Unidos y, en segundo término, por las empresas multinacionales de otros países europeos avanzados (Alemania Occidental, Francia, Holanda y el Reino Unido) tributaban por los resultados consolidados en los países de origen –solicitando la aplicación del principio de doble tributación para no tributar en éstos países por lo ya tributado en los países donde estaban radicados los establecimientos filiales–, de ahí que pagasen en los países receptores de las inversiones por los resultados obtenidos en ellos.

Los problemas que entonces planteaban las inversiones directas para los países receptores eran los derivados de los denominados precios de transferencia, es decir que las empresas tenían que prestar atención a su estrategia de precios en las compras intra-filiales para que no se determinasen en función de que los beneficios se obtuviesen en los países con menor fiscalidad. La gestión de las divisas se llevada a cabo en los bancos centrales, como parte del control de cambios, facilitaba el control de los movimientos de capital realizados por las filiales de las empresas multinacionales, por lo que la única forma de reducir el pago de impuestos era la vía de los precios de transferencia.

Las inversiones de cartera en títulos de renta fija de los Estados y de todo tipo de empresas, así como en acciones en las bolsas de valores eran tran-

sacciones, fundamentalmente, internas, con escasa participación de inversores extranjeros, lo que facilitaba el establecimiento de impuestos sobre plusvalías que con frecuencia se añadían a la renta de las personas físicas ocasionándose una circunstancia de doble tributación. Otros flujos financieros de corto plazo tenían una reducida dimensión, excepto en Estados Unidos a finales de los años sesenta y entre los principales países europeos y el mercado de eurodólares de Londres. Todavía los centros *off-shore* no habían tenido el grado de desarrollo que adquirieron tras la crisis del petróleo de finales de 1973 y el reciclaje de los petrodólares a través del mercado de eurodólares de Londres.

Tampoco existía una gran movilidad de trabajadores especializados con capacidad de decidir su localización fiscal o de realizar trabajos en varios países al mismo tiempo. Existían importantes movimientos de trabajadores emigrantes que, al instalarse en un nuevo país, realizaban un cambio de residencia fiscal como reflejo de su opción migratoria. Estos trabajadores recibían su renta en un solo país y normalmente de una única empresa o institución, por lo que parte de esta renta

hasta la segunda mitad de los años 70, era poco frecuente encontrarse con políticas fiscales competitivas entre los diversos países

se destinaba a consumo de bienes y servicios sujetos a impuestos indirectos y a contribuciones a la seguridad social. La limitación en «la movilidad de los individuos implicaba que los países tenían plena libertad para establecer distintas combinaciones de impuestos directos e indirectos sin necesidad de tener en cuenta la gama de impuestos que existía en otros países. Este ambiente facilitaba la tarea de recaudar impuestos y de adoptar una política fiscal nacional independiente»¹.

En esa etapa en la que predominaba el ámbito nacional en la organización de las economías era infrecuente encontrarse con políticas fiscales competitivas entre los países, apenas se aprobaban incentivos fiscales a las exportaciones y a las inversiones directas realizadas por empresas multinacionales, y se establecían en función del cumplimiento de ciertas

¹ Tanzi, Vitto (2000), *Taxation and the Architecture of the International Economic System*, pág. 141.

metas acordadas de acuerdo a las estrategias de desarrollo de los países, siempre y cuando fuese posible. En este sentido, cabe afirmar que las políticas fiscales no tenían una dimensión internacional, de manera que los políticos encargados de las áreas fiscales no tenían restricciones exteriores para elegir entre distintos sistemas fiscales y entre distintos tipos impositivos. De esta forma, lo normal era que «los gobiernos considerasen al sistema fiscal como el principal mecanismo para la redistribución de la renta y, por tanto, la fuente clave para la financiación de los programas del Estado de bienestar»².

Desde la liberalización del comercio

*en la actualidad, cerca de la
tercera parte del comercio
mundial es comercio interno
dentro de las empresas
multinacionales, lo cual tiene
una enorme trascendencia fiscal*

Pero las cosas comenzaron a cambiar en la segunda mitad de los años setenta y, sobre todo, desde el inicio de los años ochenta. El comercio internacional avanzó hacia la liberalización, impulsado por las rondas de negociación del GATT y por el avance de procesos de

integración regionales como la Comunidad Económica Europea. La liberalización afectaba, principalmente, al comercio de mercancías, pero al mismo tiempo crecía el comercio de servicios animado por el cambio tecnológico en curso, promovido por las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones y el abaratamiento de los transportes. Las economías, comenzando por las de los países industrializados, abandonaban el carácter cerrado de años atrás y se adentraban en una nueva etapa caracterizada por una mayor apertura al comercio internacional de bienes y servicios en la que los Estados disminuirían la captación de recursos fiscales procedentes de los mecanismo proteccionistas establecidos en la etapa anterior.

La liberalización del comercio de bienes y servicios, los cambios en las ventajas comparativas dinámicas de los países, la exacerbación de la competencia internacional de las empresas multinacionales, el cambio

² Ibidem, pág. 142.

tecnológico y el abaratamiento de los transportes determinaron transformaciones significativas en los patrones de las inversiones directas internacionales. «Desde los años setenta y de manera creciente hasta la actualidad, las inversiones directas de empresas multinacionales, tanto de Estados Unidos como de los principales países industrializados de la Comunidad Europea y Japón, y más tarde también de países asiáticos de reciente industrialización, han alcanzado una destacada dimensión, y se han constituido en uno de los fenómenos más relevantes de la globalización en sus tres dimensiones: como destacados agentes y nuevos circuitos del comercio internacional, como agentes determinantes del proceso de localización de actividades productivas a nivel mundial, y como sujetos de movimientos de capital»³. En la dimensión comercial, las empresas multinacionales comenzaron a constituirse en agentes y «circuitos de comercio» al incrementarse los intercambios entre filiales y entre éstas y sus matrices; proceso que, al intensificarse, dio lugar a una continua expansión del comercio intra-empresa que ha determinado una creciente participación de las empresas multinacionales en el comercio internacional, lo que se refleja en el rasgo de que cerca de 1/3 del comercio mundial en la actualidad sea comercio intra-empresa, con un claro predominio de los bienes intermedios⁴.

El hecho de que una parte creciente del comercio internacional haya dejado de ser comercio entre distintos países y sea sustituido por comercio entre distintas filiales y empresas de las mismas compañías matrices localizadas en distintos países tiene una enorme trascendencia fiscal. Supone el retorno, con una dimensión mayor, de la cuestión de los precios de transferencia, es decir de la posibilidad de que las multinacionales consoliden la mayor parte de sus ingresos sometidos a fiscalidad en los países con menor tipos de gravámenes, utilizando para ello el mecanismo de los precios de transferencia.

El tercer ámbito que ha registrado también una profunda transformación ha sido el de los movimientos de capital y en particular los movimientos de flujos de corto plazo. Tras la etapa que se cerró con la crisis de la deuda de los países en desarrollo desatada en México en agosto de 1982 y la larga travesía del desierto de los años ochenta, los años noventa vieron cómo flujos financieros dejaron de ser principalmente préstamos

³ Arahetes (2004).

⁴ UNCTAD (2001) y Arahetes (2004).

bancarios para ser reemplazados por flujos de corto plazo e inversiones de cartera en acciones y bonos. Estos nuevos flujos financieros superaron en importancia a las inversiones directas y se movieron con mayor rapidez y libertad que nunca gracias a los cambios en las regulaciones nacionales sobre movimientos de capitales y a las nuevas posibilidades abiertas con la transmisión internacional electrónica de dinero. En los nuevos movimientos de capital participaron no sólo los agentes tradicionales –es decir, las instituciones financieras bancarias–, sino también nuevos agentes tales como instituciones financieras no bancarias con una gran capacidad de captación y movilización de recursos: grandes compañías

*resulta muy difícil determinar dónde
y cuándo obtienen sus beneficios
los nuevos prestamistas: los fondos
de inversión, los fondos
de pensiones, etc.*

de seguros, fondos de inversión, fondos mutuos, fondos de pensiones y *hedge funds*.

Los fondos de inversión, los fondos mutuos y los *hedge funds* han adquirido

una enorme dimensión y sus movimientos revisten gran importancia: «sus actividades, estrategias de inversión se mantienen en secreto, aunque los capitales que controlan y sobre los que ejercen una significativa influencia sean muy grandes. Para estos prestamistas resulta muy difícil determinar dónde obtienen sus beneficios, cuándo los obtienen y quién tiene los derechos sobre ellos (...), por lo que es una tarea muy compleja, para las autoridades fiscales de los países en los que tienen residencia fiscal estas instituciones, establecer los impuestos que deben pagar, y mucho más si muchas de las operaciones que realizan se llevan a cabo a través de centros *off-shore* y paraísos fiscales»⁵.

El efecto de difusión fiscal internacional

Además, en un mundo de economías cada día más abiertas, los países no pueden permanecer al margen de las nuevas tendencias impositivas introducidas por otros países. Si las nuevas tendencias apuntan a la reducción de la imposición a las sociedades, a la reducción de los tipos marginales más altos a la renta de las personas físicas, terminar con la doble

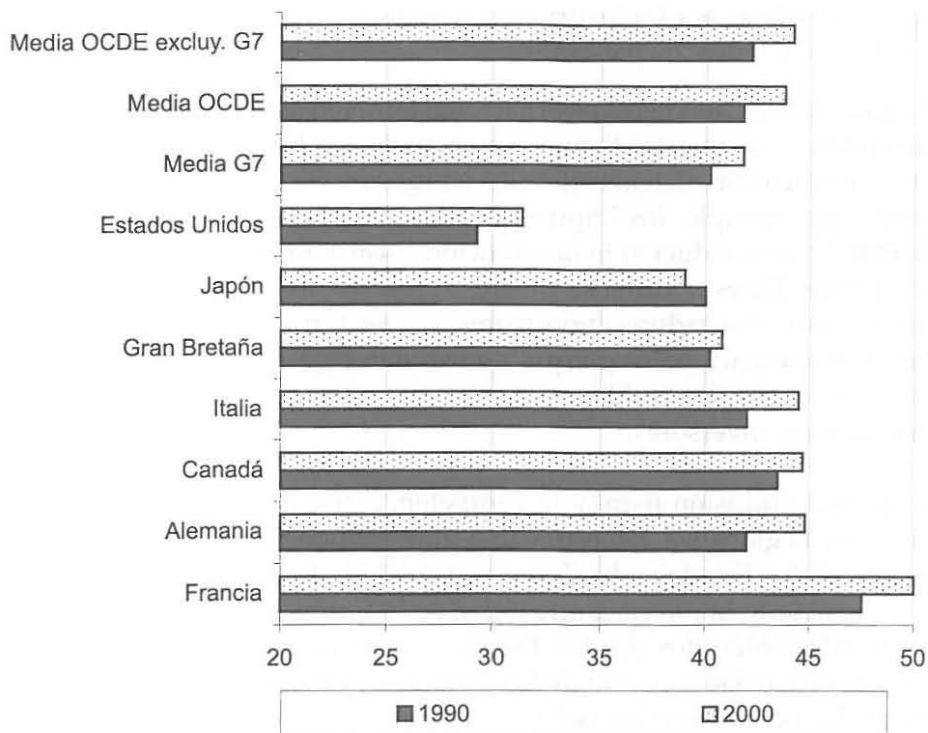
⁵ Tanzi, (2000), pág. 143.

imposición de las rentas financieras que se añadían a las rentas de las personas físicas, etc., a medida que son incorporadas por los países más importantes, los demás países tenderán a incorporarlas sin mucha dilación (se produce, por tanto, un efecto de difusión fiscal internacional que se extiende a todos los países).

El efecto de difusión fiscal internacional también actúa en otro fenómeno característico de nuestro tiempo: la competencia fiscal internacional. Los países diseñan sus sistemas fiscales en función de ciertos objetivos reduciendo, por ejemplo, los impuestos a las compras que se realicen desde fuera del país o reduciendo la retención fiscal a ahorradores e inversores extranjeros. De esta forma se puede ir creando un amplio grupo de consumidores y ahorradores/inversores que en términos fiscales sean ciudadanos internacionales porque no tributan bajo ningún sistema nacional, ni en el que son residentes fiscales ni en los que son compradores y ahorradores/inversores.

El efecto de difusión fiscal y la competencia fiscal internacional estimuladas por la globalización ejerce una gran influencia en las orientaciones fiscales de los Estados y ha determinado el final de la progresividad fiscal y ha abierto la puerta a que quizá en el futuro se reduzcan los ingresos fiscales obtenidos por los Estados. Si así fuese, quedaría puesta en jaque la capacidad de gasto de los propios Estados, en un momento en el que se ha optado por las políticas de equilibrio presupuestario y en el que los niveles de deuda pública no se sitúan por debajo del 60 por ciento del PIB. Por todos los elementos en juego, no resulta extraño que destacados especialistas, como Vitto Tanzi, observando los desafíos que plantean la nueva naturaleza y elementos del comercio internacional, las inversiones directas, los nuevos agentes financieros y los movimientos de capital moviéndose libremente por espacios sin apenas supervisión (centros *off-shore* y paraísos fiscales), el efecto de la difusión fiscal internacional y la competencia fiscal entre países, sugieran la conveniencia de pensar en la creación de una Organización Tributaria Mundial, que armonice los aspectos que pertenecen a este ámbito y oriente la líneas que deben seguir los Estados en esta materia, de la misma forma que lo hacen en sus respectivos ámbitos la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, instituciones con las que podría y debería establecer estrechas relaciones de trabajo y colaboración.

Gráfico n° 1: Ingresos generales del gobierno
(en % del PIB)

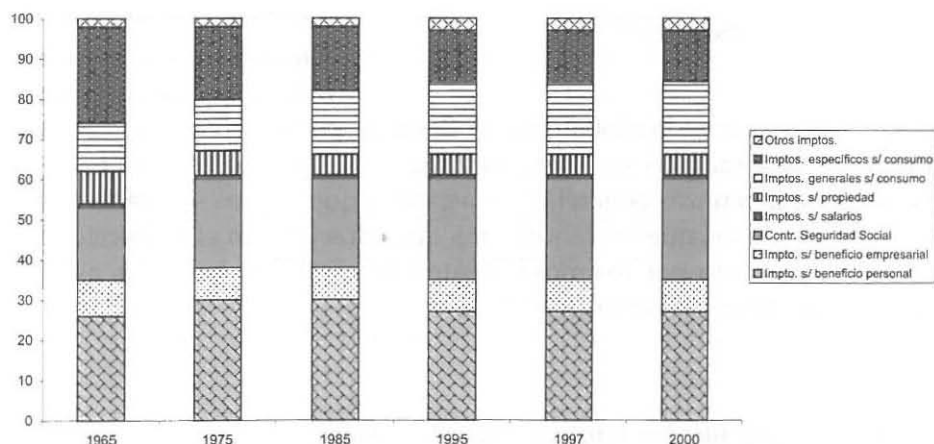


Fuente: OCDE (2001).

Sin embargo, estamos quizá todavía lejos de considerar la importancia de una institución de estas características, entre otras cosas porque los países más industrializados del planeta que integran la OCDE han conseguido no ya mantener sus niveles tradicionales de recaudación fiscal sino incrementarlos tal y como se recoge en el gráfico n° 1. En 1965 estos países recaudaban el equivalente al 26 por ciento del PIB y, desde entonces, la recaudación ha seguido una trayectoria ascendente hasta situarse en el 43,2 por ciento en el año 2000. La media de los países de la OCDE sin los 7 países más importantes, recogidos en el gráfico n° 1, es mayor que la media de todos los países pertenecientes debido, principalmente, a que en Estados Unidos la recaudación en el 2000 se situó en el 31,4 por ciento

del PIB. En los países pertenecientes a la Unión Europea la recaudación fiscal se sitúa por encima del 40 por ciento, y aunque existen países con niveles superiores al 45 por ciento, el efecto de la difusión tributaria hace que el viento sople hoy en la dirección de que se reduzcan los impuestos directos sobre la renta de las personas físicas, se establezcan tipos fijos sobre las rentas de capitales sin que se acumulen al resto de las rentas obtenidas por las personas físicas, se reduzcan en algunos puntos los impuestos sobre los beneficios empresariales, y se incrementen los impuestos indirectos y los impuestos sobre especiales.

Gráfico nº 2: Tendencias impositivas en los países de la OCDE, 1965-2000
(en % del total de la recaudación)



Fuente: OCDE (1999, 2003).

Al analizar la evolución de la composición de los ingresos fiscales de los países de la OCDE desde 1965 hasta la actualidad se observa que la base de los ingresos fiscales ha estado siempre compuesta por la renta de las personas físicas, seguida de las contribuciones a la seguridad social, los impuestos indirectos al consumo y los impuestos indirectos a productos especiales de consumo, y los impuestos sobre los beneficios de sociedades y sobre la propiedad se han mantenido a lo largo de este periodo con

la misma participación porcentual. Por eso importantes investigadores y analistas se preguntan en revistas especializadas de amplia difusión por el «misterio de los impuestos no desaparecidos». Y es cierto que los impuestos no han desaparecido, puesto que su participación en el PIB ha aumentado desde 1965 hasta la actualidad y la composición ha variado relativamente menos de lo que cabía esperar, dada la velocidad adquirida por el proceso de globalización en los últimos 25 años.

No obstante, conviene tener presentes los cambios señalados para seguir analizando la evolución futura de la capacidad de obtención de recursos

*se ha sugerido la conveniencia de
crear una Organización Tributaria
Mundial que oriente a los Estados en
esta materia*

de los Estados a medida que la globalización se amplíe y profundice. En este sentido, nos gustaría presentar los desafíos que puede encontrarse la capacidad de los Estados de obtención de ingresos a

medida que avanza la globalización desde la perspectiva de lo que Vitto Tanzi ha denominado las «termitas fiscales», que no es otra cosa que plasmar en amenazas concretas los aspectos que hemos señalado antes y que van desde los nuevos fenómenos que caracterizan el comercio internacional, pasando por los movimientos de capitales, hasta los aspectos de la competencia fiscal entre países.

Fenómenos que pueden minar la base fiscal de los Estados

La globalización ha introducido nuevos elementos que inciden en la capacidad de los países para recaudar sus impuestos y la distribución de las cargas impositivas. Al mismo tiempo sabemos que la recaudación, lejos de perder importancia relativa respecto al PIB de los países, ha ido aumentando. Pero eso no significa que las cosas puedan seguir así en el futuro. El estudio detallado de la situación actual permite detectar la existencia de lo que podrían denominarse «termitas fiscales»⁶, esto es, elementos que, originados en la evolución de la globalización, pueden

⁶ Categoría establecida por Tanzi (1999).

corroer las bases de los sistemas tributarios de los países. Estas termitas ponen en peligro la capacidad de generación de los ingresos del sistema, y amenazan las bases sobre las que descansa la concepción y, por tanto, la legislación tributaria.

Las principales termitas a las cuales nos referiremos son⁷: el comercio electrónico, el uso del dinero electrónico, el comercio internacional entre filiales de una misma empresa, los centros financieros extraterritoriales (*off-shore*), los nuevos productos financieros, la dificultad de gravar el capital financiero, las crecientes actividades en el exterior y las compras en el exterior.

El comercio electrónico

El crecimiento del comercio electrónico es uno de los fenómenos característicos de nuestros días. Internet y las nuevas tecnologías de la comunicación han introducido nuevos canales a través de los cuales se puede vender y comprar. Según *The Economist*, el comercio electrónico representó en 2003 más de 3 billones de dólares. Su crecimiento ha sido vertiginoso, y la posibilidad de gravar este tipo de operaciones se ha complicado cada vez más.

El comercio electrónico ha afectado las prácticas habituales en este sector. Se están abandonando las transacciones en papel, las cuales permitían a los gobiernos seguir la pista de las operaciones realizadas, a favor de las transacciones virtuales, muy difíciles de detectar. Además, la compra por Internet de determinados productos, como música, fotografías, libros electrónicos, consejos financieros o médicos, etc., «descargados» directamente desde la red, dificultan aún más el poder establecer una forma efectiva de recaudación de impuestos: es muy complicado definir quién debe pagar el impuesto y quién debe recaudarlo.

El continuo desarrollo de las nuevas tecnologías ha generado que los gobiernos, como receptores finales de los impuestos, y los vendedores,

⁷ En este epígrafe seguimos, en la denominación y explicación del contenido de las termitas, el texto de Tanzi (2001).

como intermediarios, tengan que enfrentarse a grandes desafíos a la hora de recaudar los impuestos sobre el consumo, en lo que respecta a:⁸

La determinación de la jurisdicción en la cual el impuesto se debe aplicar.

- La verificación del lugar del consumo.
- La determinación del tratamiento impositivo correcto para deudas insolventes y para créditos impositivos.
- La recolección de la información.
- El ajuste a los requisitos de auditoría.

El uso del dinero electrónico

La segunda termita que mina el sistema tributario en la actualidad es el dinero electrónico, el cual está sustituyendo al dinero real en las transacciones individuales. Las tarjetas electrónicas están dotadas de microchips, los cuales permiten hacer compras y pagos contra la cuenta del titular al instante, registrando los saldos. El problema para las autoridades es que este dinero electrónico puede quedar contabilizado o no, cuando en este último caso no existe un registro central de las transacciones. Al no quedar rastro contable, los impuestos sobre el consumo y sobre la renta pierden una parte de su base de aplicación.

El comercio intra-empresa

La tercera termita viene originada por la forma de funcionar de las empresas multinacionales, que operan en distintos países. El comercio dentro de una misma empresa, de ámbito internacional, crea problemas para las autoridades estableciendo «precios de transferencia» donde alteran la imputación de los costes fijos y la valoración de marcas comerciales y patentes. Parece cierto que algunas empresas manipulan estos precios y los utilizan para trasladar los beneficios generados en áreas con altos impuestos a otras de más bajos. Esta forma de operar genera desconcierto

⁸ OECD (2003).

en la autoridad tributaria, la cual no tiene instrumentos de control sobre esta «transferencia de resultados».

Un estudio realizado en 1999, sobre una muestra de más de 600 empresas multinacionales operando en 19 países distintos, reveló que las empresas reconocen una clara y directa relación entre la voluntad de evitar la doble tributación y la fijación de los precios de transferencia.⁹ En esta línea, la OCDE ha publicado directrices para la fijación de precios de transferencia (Neighbour, 1999).

Los centros financieros en paraísos fiscales

La creación de centros financieros en los llamados «paraísos fiscales» o centros extraterritoriales ha adquirido cada vez más importancia como vehículo de inversión empresarial. Las empresas optan

el viento sopla hoy en la dirección de reducir los impuestos directos sobre la renta de las personas físicas y de incrementar los indirectos y los impuestos sobre especiales

por realizar depósitos en entidades legales, pero con domicilio en estas regiones. Así, los rendimientos que obtienen por ellos prácticamente no se declaran, escapando así de las autoridades tributarias. Según las Naciones Unidas, estas entidades se utilizan con frecuencia para el lavado de dinero y la evasión fiscal. Cada vez más se definen códigos y marcos reguladores que, de aplicarse debidamente, limitarían las posibilidades de estas actividades. Pero su aplicación es difícil y compleja.

Nuevos productos financieros: los derivados y los fondos de cobertura especulativos

Otros fenómeno, originado en la globalización y con efecto sobre el sistema impositivo, es la creación y creciente utilización de nuevos instrumentos y productos financieros para canalizar el ahorro. Algunos de éstos son los derivados y los fondos de cobertura o «*hedge funds*». Estos

⁹ Ernst & Young (1999).

últimos funcionan en los paraísos fiscales y carecen de regulación, escapan al control sobre las transacciones que se realizan, a la vez que los beneficios obtenidos de las distintas operaciones son de difícil gravamen.

Con respecto a los derivados, éstos pueden ser utilizados para maniobrar en la evasión de impuestos, aprovechando el alto grado de incertidumbre con el que se mueven y las diferencias de tratamiento fiscal de estos productos. Aquí, las diferencias entre los dividendos o rentas de capital, y los intereses, ganancias o pérdidas originadas por la utilización del capital, son muy poco precisas, por lo que también lo es su tributación. El uso generalizado de los derivados hace imposible el gravamen sobre los ingresos de las inversiones más allá de las fronteras nacionales, mediante la retención de impuestos en el origen.

Imposibilidad de gravar el capital financiero

*empresas multinacionales trasladan
beneficios generados en áreas con
altos impuestos a otras de más bajos
impuestos*

La sexta termita es la creciente dificultad, y muchas veces imposibilidad, de los países de gravar el capital financiero y la renta de los profesionales con gran reconocimiento

en el mercado laboral. A medida que los impuestos aumentan, éstos actúan como incentivo para que los contribuyentes trasladen su renta y su capital al exterior, buscando jurisdicciones donde los impuestos sean mucho más bajos. Claro ejemplo es el caso de los deportistas de élite, que fijan su residencia en «paraísos» o «cuasi-paraísos» fiscales como Andorra o Mónaco, en Europa, o las Bahamas, en América.

Las crecientes actividades internacionales

La globalización de los mercados laborales, que cada vez más permiten la movilidad del capital humano más allá de las fronteras nacionales, da origen a la séptima termita fiscal. El desempeño de la actividad de los profesionales cualificados fuera de su país de residencia permite con frecuencia declarar de manera incompleta la totalidad de las rentas generadas a las autoridades fiscales del país de origen. Al mismo tiempo, cada

vez más personas optan por invertir sus ahorros en el exterior, para evitar el pago de impuestos.

Las compras en el exterior

En los últimos años se ha notado un fuerte incremento de los viajes al extranjero, viajes que permiten realizar compras donde los impuestos son más bajos. Muchos países, sobre todo los más pequeños, han reducido sus impuestos al consumo de forma selectiva para intentar captar a estos compradores internacionales. Este fenómeno aumenta año a año, impulsado por el abaratamiento de los viajes y por la promoción del turismo a todos los niveles.

La lucha contra las termitas fiscales

La existencia de estas termitas fiscales y sus consecuencias es algo que preocupa cada vez más a la comunidad internacional. Se están intentando definir y desarrollar mecanismos para disminuir sus efectos, a la vez que introducir nuevos impuestos para contrarrestar la pérdida en la recaudación. Entre las soluciones que se plantean están las siguientes:

- a) Un mayor control sobre los paraísos fiscales: la publicación de la «lista negra» de centros bancarios y extraterritoriales, además de la presión internacional para que en este tipo de mercados se opte por un mayor control de las transacciones, transparencia e información de las operaciones que en ellos se realiza,
- b) Un mayor control sobre los nuevos instrumentos financieros, como los fondos de cobertura o «*hedge funds*». Dentro del marco de la nueva arquitectura financiera, se ha planteado la necesidad de lograr una mayor transparencia en los mercados financieros internacionales, como requisito indispensable para evitar las crisis especulativas. Estas iniciativas son bien acogidas, pero más por sus efectos sobre la oferta de inversión/financiación internacional que por las consecuencias tributarias,
- c) La necesidad del intercambio de información: el intercambio de información entre las autoridades impositivas se entiende como la forma más

efectiva para combatir la evasión fiscal internacional en un mundo cuyas fronteras cada vez aparecen menos definidas,

d) La definición de un código internacional de buena administración tributaria: dentro de la OCDE se trabaja en la definición de los principios para la correcta administración impositiva: un conjunto de las características adecuadas que se deberían promover desde los organismos internacionales y utilizarse como guía a la hora de asesorar a los países.

Consideraciones finales

La transición desde economías con reducidos niveles de apertura externa, características de la etapa de Bretton Woods, a economías con crecientes grados de apertura, desde la segunda mitad de los años setenta, plantea importantes desafíos sobre la capacidad de los estados de conservar su capacidad de obtención de ingresos fiscales y, por tanto, los programas y políticas que integran el Estado de bienestar. La globalización entendida como un proceso de liberalización de las economías al comercio internacional, los movimientos de capitales en sus diversas modalidades, la libre circulación de los trabajadores de alta cualificación, en un contexto de cambio tecnológico que facilita nuevos tipos de transacciones instantáneas y baratas –gracias a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y al abaratamiento de los transportes– introduce, sin duda, nuevos aspectos que pueden presentar en el futuro elementos que minen la capacidad de obtención de ingresos por parte de los Estados.

Mientras tanto, debe señalarse que las economías industrializadas de la OCDE no han registrado un descenso en los ingresos de los Estados, sino que desde 1965 hasta la actualidad se ha verificado un proceso de aumento de ingresos fiscales. Donde se han verificado cambios ha sido en la participación de los distintos impuestos en el conjunto de la estructura impositiva a lo largo del tiempo, pero los principales pilares –el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los ingresos de la seguridad social, y los impuestos indirectos al consumo y a productos especiales– han registrado un aumento de su importancia relativa.

Sin embargo, los cambios en la naturaleza del comercio internacional con una importancia creciente del comercio intra-empresa, en los movimien-

tos de capital con una destacada participación de los movimientos de capital de corto plazo y con un papel activo de nuevos agentes, tales como los fondos de inversión, los fondos mutuos, los fondos de pensiones y los «*hedge funds*» moviéndose con relativa frecuencia por nuevos espacios, como los centros *off-shore* y los paraísos fiscales, introducen nuevos elementos que pueden contribuir a reducir los ingresos fiscales de los Estados. Además, la globalización también ha estimulado la incorporación de nuevas prácticas en los Estados, entre los que existe un efecto de difusión tributaria (por el que ningún país puede permanecer al margen de la acción fiscal de otros países), lo que ha abierto la puerta de distintas modalidades de competencia fiscal que hacen posible que amplios grupos de consumidores y de ahorradores/inversores queden exentos del pago de impuestos.

Los nuevos desafíos que enfrentan los países ante el avance de la globalización y que pueden minar la obtención de los ingresos fiscales del futuro pueden analizarse desde la perspectiva de lo que el experto del FMI Vitto Tanzi ha denominado las «termitas fiscales» y, así, hacer posible que los organismos supranacionales puedan diseñar estrategias que disipen las posibles amenazas, quizá llegando algún día a crear, como parte de una nueva arquitectura financiera internacional, una Organización Mundial Tributaria que, sin tener funciones de recaudación tributaria, pueda supervisar la evolución de las políticas fiscales a nivel internacional, servir como foro de discusión de las tendencias tributarias, proponer soluciones a la competencia fiscal entre países, elaborar información estadística homogénea de todos los países, desarrollar códigos de buena conducta tanto de legislación tributaria como de práctica inspirados en el interés general del conjunto de la comunidad internacional. ■

*según la ONU, los paraísos fiscales
se utilizan con frecuencia para el
lavado de dinero y la evasión fiscal*

Referencias bibliográficas

Ernst & Young (1999), Transfer Pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions and Trends for 2000 and Beyond, Tax Notes International, 15 de noviembre.

Neighbour, J. (1999), OECD Issues Guidance on Mutual Agreement APAs, Tax Notes International, 22 de noviembre.

OECD (2003a), Implementation issues for taxation of electronic commerce, Report from the Consumption Tax TAG.

OECD (2003b), Revenue Statistics, Paris.

OECD (1999), Revenue Statistics, Paris.

Tanzi, V. (2000), Taxation and The Architecture of the international Economic System, en Financial Globalization and Emerging Economies, Economic Comision for Latin American and Caribbean Countries (ECLAC), Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Tanzi, V. (2001), La globalización y la acción de las termitas fiscales, en Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Washington, marzo.