

La globalización y la acción de las **termitas fiscales**

Vito Tanzi

Es probable que, con el tiempo, la globalización tenga un efecto negativo considerable en la capacidad de los países para obtener ingresos a través de su sistema tributario. ¿Qué pueden hacer los países para confrontar este problema?

LA GLOBALIZACIÓN y la consiguiente integración internacional, sumadas al rápido progreso tecnológico, podrían afectar la capacidad de recaudación de los países y la distribución de la carga impositiva. Además, con el tiempo, es probable que los efectos de la globalización en los ingresos tributarios intensifiquen y resulten evidentes en las estadísticas de ingreso fiscal de los países.

La carga tributaria total de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha aumentado sustancialmente en los últimos 30 años, pasando de un promedio equivalente al 26% del PIB en 1965, al 37% del PIB en 1997. Este aumento, que en varios países se ha desacelerado e inclusive se ha detenido en los últimos años, ha venido acompañado de algunos cambios en la composición del ingreso tributario. Mientras la proporción del impuesto sobre la renta personal ha disminuido y la del impuesto sobre la renta de las empresas se ha mantenido relativamente estable, los aportes a la seguridad social han aumentado sustancialmente. Al mismo tiempo, se ha producido un claro cambio, de impuestos específicos a impuestos generales sobre las ventas. En los años noventa se empezaron a sentir más intensamente los efectos de la globalización, a medida que se liberalizaban los mercados de capital y se integraban más las economías.



La mayoría de los países industriales recaudan hoy más que hace dos o tres décadas. Pero, un examen más detenido revela la acción de lo que podría denominarse “termitas fiscales”, que corroen los cimientos del sistema tributario. Estas termitas forman parte de la evolución del “ecosistema” de la globalización, y aún está por verse si en definitiva socavarán el edificio fiscal. Es posible que en el futuro la globalización dé lugar a formas nuevas e innovadoras en el uso de la tecnología y el conocimiento para elevar el ingreso tributario, pero ello no hace menos imperiosa la tarea de determinar la incidencia de la evolución actual en el sistema tributario. A continuación, examino los efectos de ocho de estas termitas.

El comercio electrónico y las transacciones

La primera termita, el comercio electrónico, ha venido creciendo a un ritmo vertiginoso. Una gran proporción del comercio mundial (en particular, entre empresas) podría realizarse muy pronto a través de Internet. Según *The Economist*, este comercio electrónico representó más de US\$150.000 millones en 1999, pero se prevé que alcanzará más de US\$3 billones en 2003. En Estados Unidos, se calcula que, a raíz de ello, algunos estados podrían perder hasta el 4% de sus ingresos por concepto de impuestos generales a las ventas de aquí a 2003. Al mismo tiempo, no hay una voluntad

política de gravar el comercio en Internet, por lo menos en el corto plazo.

Varios cambios derivados del comercio electrónico amenazarán seriamente a las autoridades tributarias. El primero es el abandono de las transacciones en papel —que permiten que las autoridades tributarias sigan rastros, como las facturas— en favor de las transacciones virtuales, que pueden dejar rastros más difíciles de detectar. Un segundo cambio es el importante paso tecnológico de la producción y venta de mercancías físicas, a las mercancías digitales. Una serie de productos —música, fotografías, consejos médicos y financieros y servicios educativos— pueden ser “descargados” directamente de Internet. Ello significa que se hará cada vez más difícil definir un “establecimiento permanente” a los efectos impositivos. Con un concepto de jurisdicción tributaria tan vago, resulta difícil definir quién debe pagar el impuesto y recaudar el importe.

Uso de dinero electrónico

La segunda termita es el dinero electrónico que, con el tiempo, sustituirá al dinero real en las transacciones de los individuos. Los saldos quedarán registrados en tarjetas electrónicas, que se utilizarían para efectuar pagos y liquidar cuentas, tendencia que dificultaría aún más la labor de las autoridades tributarias. Este efectivo electrónico podría circular a través de sistemas contabilizados o no. En el primer caso, el emisor del efectivo electrónico mantiene el control mediante un registro central de las transacciones. Pero ello no ocurriría en el caso de un sistema no contabilizado, en el que no habría un registro central de transacciones. La inexistencia de un rastro contable plantea un riesgo para la recaudación del IVA (impuesto al valor agregado) y del impuesto sobre la renta. Este problema se agravará si resulta posible enviar pagos electrónicos a través de Internet.

Comercio dentro de una misma compañía

La tercera termita es el comercio dentro de las empresas multinacionales que operan en diversos países. Este problema ha adquirido mayor importancia a raíz del rápido aumento del comercio mundial y, especialmente, del comercio dentro de las empresas multinacionales. Este tipo de comercio crea problemas para las autoridades tributarias nacionales debido a las posibilidades de abuso en la fijación de los “precios de transferencia” por parte de las empresas —incluidos los préstamos—, la asignación de costos fijos y la valoración de marcas comerciales y patentes. Hay indicios de que algunas empresas manipulan los precios para trasladar utilidades de jurisdicciones con impuestos muy elevados a otras con impuestos bajos. Frente a esta tendencia, las autoridades se encuentran a menudo desconcertadas.

Un reciente estudio sobre políticas de determinación de los precios de transferencia de más de 600 empresas multinacionales (domiciliadas en 19 países) reveló que estas empresas ven una clara relación entre la voluntad de evitar la doble tributación y la fijación de los precios de transferencia (Ernst & Young, 1999). Además, muchos países son objeto de presiones en pro de la resolución de los complejos problemas del comercio y

“Estas termitas forman parte de la evolución del ‘ecosistema’ de la globalización, y aún está por verse si en definitiva socavarán el edificio fiscal”.

fijación de precios de transferencia que plantea la globalización de las operaciones, sobre todo en vista de la creciente atención que están prestando a esta práctica las autoridades tributarias de varios países.

Muchas empresas multinacionales comprenden hoy la conveniencia de aplicar un enfoque mundial al diseño y la documentación de las políticas de fijación de precios de transferencia. Un número creciente de países ha comenzado a aplicar un enfoque de este tipo, determinando con anticipación los criterios en los cuales deben basarse los principios de independencia de las partes. La OCDE agregó recientemente un anexo a las directrices para la fijación de precios de transferencia (*Transfer Pricing Guidelines*), previamente publicadas, en el cual se sugiere

la manera de establecer mecanismos conforme al denominado procedimiento de acuerdo mutuo (Neighbour, 1999).

Centros financieros extraterritoriales

Los centros financieros extraterritoriales o “paraísos fiscales” —la cuarta termita— han adquirido importancia como vehículo de inversión financiera. Su crecimiento se ha visto estimulado por el flujo de información digital, que permite trasladar dinero y conocimiento fácil y económicamente, en tiempo real, así como por los mecanismos reguladores de algunos países. Se estima que los depósitos en entidades legales, como las sociedades comerciales internacionales y los fideicomisos extraterritoriales, superan los US\$5 billones. No se sabe qué proporción de las utilidades de estas entidades se declara a las autoridades tributarias. Las Naciones Unidas sostienen que estas entidades se utilizan con frecuencia para el lavado de dinero y la evasión tributaria. El Grupo de los Siete creó el Grupo de Acción Financiera Internacional y formuló un marco regulador que, de aplicarse debidamente, limitaría las posibilidades de lavado de dinero. Pero las soluciones son política y técnicamente complejas.

Instrumentos derivados y fondos especulativos de cobertura

La quinta termita fiscal es la creciente utilización de nuevos instrumentos y agentes financieros para canalizar el ahorro, tales como los instrumentos derivados y los fondos especulativos de cobertura. Muchos fondos especulativos de cobertura operan desde centros extraterritoriales y no están regulados o lo están en escasa medida. Muchos de los problemas señalados con respecto al comercio electrónico se plantean aun en mayor medida en el caso de las inversiones de los fondos especulativos de cobertura. Análogamente, en lo que respecta a las ganancias provenientes de los instrumentos derivados, se plantean problemas enormes para identificar beneficiarios, transacciones y jurisdicciones.

Una de las grandes dificultades que plantea el uso de complejos instrumentos financieros, como los instrumentos derivados, es que éstos pueden utilizarse para maniobras de evasión de impuestos, aprovechando la incertidumbre y las diferencias de tratamiento tributario de estos instrumentos. Las distinciones entre la renta del capital y las ganancias o pérdidas de capital, o entre

los dividendos y los intereses, se vuelven muy imprecisas. El uso generalizado de instrumentos derivados imposibilita el gravamen del ingreso de las inversiones transfronterizas mediante la retención de impuestos en la fuente.

Imposibilidad de gravar el capital financiero

La sexta termita es la creciente imposibilidad, o a menudo la falta de voluntad, de los países de gravar el capital financiero y el ingreso de las personas con especialidades laborales de alto valor de mercado. A medida que los mercados internacionales de capital se integran y se tornan más eficientes, se hace más difícil para los países gravar el capital móvil o las personas altamente calificadas a tasas muy superiores a las que se aplican en el exterior. Las altas tasas impositivas de un país no hacen más que actuar como incentivos para que los contribuyentes trasladen el capital al exterior, a jurisdicciones con bajos gravámenes, o para que establezcan residencia en el exterior. Éste ha sido un grave problema —no resuelto— dentro de la Unión Europea y ha obligado a los países a reducir las tasas marginales de los impuestos sobre la renta personal o a introducir un sistema de doble gravamen de los ingresos. En consecuencia, en un mundo globalizado, será mucho más difícil aplicar efectivamente impuestos mundiales con altas tasas marginales.

Crecientes actividades en el exterior

La séptima termita es la creciente actividad de personas altamente calificadas fuera del país de residencia. Esta actividad les permite con frecuencia declarar de manera incompleta —declarar— las utilidades externas a sus propias autoridades tributarias. Al mismo tiempo, cada vez más personas invierten sus ahorros en el exterior para evitar el pago de impuestos. Aunque la Comisión Europea ha procurado resolver el problema proponiendo impuestos mínimos al ingreso proveniente de activos financieros, dicha propuesta ha encontrado una fuerte oposición en algunos países de Europa.

Compras en el exterior

La octava termita fiscal es el enorme aumento de los incrementos de los viajes al extranjero observado en los últimos años, viajes que permiten comprar donde hay bajos impuestos. Muchos países pequeños han reducido los impuestos selectivos al consumo y otros impuestos a las ventas de productos suntuarios para atraer compradores extranjeros, lo que reduce el grado de libertad de los países para imponer impuestos selectivos al consumo de productos fácilmente transportables. Es probable que este problema se intensifique en el futuro, cuando aumente el número de viajeros.

¿Es posible exterminar las termitas fiscales?

Si no se introducen cambios para neutralizar los efectos de estas termitas fiscales o para compensar la presión a favor de un aumento de los impuestos, es probable que el coeficiente ingreso fiscal-PIB disminuya en muchos países de la OCDE, e inclusive en algunos países en desarrollo. Todavía no se puede cuantificar esta



Vito Tanzi fue Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI hasta su jubilación en enero de 2001. Actualmente es miembro de la institución Carnegie Endowment for International Peace, en Washington.

disminución y algunos investigadores sostienen que la baja de este coeficiente puede contribuir al bienestar. Sin embargo, es posible que la comunidad mundial elabore mecanismos para mitigar los efectos de estas termitas fiscales —aunque no para neutralizarlas totalmente— o para introducir nuevos impuestos que contrarresten toda posible pérdida en la recaudación.

Durante muchos años, los expertos en impuestos han recomendado el gravamen de la renta mundial, y muchos países han intentado implementar este sistema. Un cambio fundamental podría ser pasar del gravamen de la renta mundial a un criterio de aplicación de impuestos cedulares, que imponga tributos diferenciados a los distintos tipos de ingreso (sueldos, rentas, intereses, dividendos). Este enfoque permitiría reducir las tasas de impuestos que se aplican a las bases tributarias móviles. Ello podría plantear problemas en cuanto a la equidad del sistema tributario, pero permitiría que los países reduz-

can al mínimo las posibles pérdidas de ingreso fiscal provocadas por la fuga de capitales y la emigración inducidas por las elevadas tasas de impuestos. Recientemente, Italia y algunos países nórdicos han introducido sistemas de doble imposición sobre la renta que combinan la tributación progresiva de la renta del trabajo (inmóvil) y los ingresos por transferencias con un impuesto proporcional sobre la renta (móvil) del capital financiero. Pero este cambio sólo contrarrestará la presión a la baja en la recaudación.

Los gobiernos podrían elaborar mecanismos de control del comercio y el dinero electrónicos o introducir nuevos impuestos, como los “impuestos sobre los bit” o los “impuestos Tobin”, aplicables a las transacciones en divisas y similares. Aunque parece haber escasa voluntad política para imponer nuevos tributos a las transacciones por Internet, especialmente en Estados Unidos, se podría avanzar aclarando cómo se pueden gravar las transacciones comerciales electrónicas en el marco existente. Se han examinado diversas ideas basadas en el principio básico de procurar mantener la neutralidad en el tratamiento del comercio electrónico en relación con otras formas de comercio.

Es posible que se eliminen los centros financieros extraterritoriales y los “paraísos fiscales” mediante una firme acción punitiva de los países industriales. La OCDE ha venido preparando pautas para la identificación de los “paraísos fiscales”, destacando especialmente la falta de transparencia y de un efectivo intercambio de información con otras autoridades tributarias. Un enfoque ha sido el de publicar una lista de los paraísos fiscales como primer paso hacia la contención del lavado de dinero y la evasión fiscal. Muchos Estados pequeños —y otros no tan pequeños— han protestado por esta medida y por haber sido tildados de “paraísos fiscales”.

Valiéndose de la informática, los países podrían acordar un intercambio de información ilimitado sobre los contribuyentes. La mayor parte de los tratados tributarios bilaterales prevén el intercambio de información entre las autoridades tributarias, pero, dados el volumen de información y las diferencias de idioma, la tarea puede ser frustrante cuando se trata de algo más que un pequeño número de países.

Los fondos especulativos de cobertura podrían ser objeto de una vigilancia más estricta y una reglamentación más severa. En

el Foro sobre Estabilidad Financiera —creado en abril de 1999 para fomentar una coordinación más estructurada de las cuestiones relacionadas con la estabilidad financiera internacional— y en otros foros se ha debatido este tema en el contexto de la reforma de la arquitectura financiera internacional. No obstante, hasta ahora se ha prestado escasa atención a las repercusiones tributarias de los fondos especulativos de cobertura.

Las dificultades que supone la aplicación general de un impuesto bruto retenido en la fuente a muchos instrumentos financieros derivados han dado lugar al reclamo de un tratamiento más general del impuesto sobre la renta, en el que se aplicaría un sistema basado en la residencia a las transacciones financieras transfronterizas. Ello podría realizarse mediante un cálculo ad hoc de la renta, en el que cada uno de los componentes de un instrumento derivado sea definido y tratado separadamente, antes de calcular en cifras agregadas la responsabilidad tributaria global. Pero es posible que este enfoque no resulte sea viable.

También se han emprendido varias iniciativas multilaterales para contrarrestar los efectos negativos de la globalización en la recaudación de impuestos. La OCDE ha preparado pautas sobre la manera de hacer frente a una competencia tributaria nacional e internacional nociva. La Unión Europea también está analizando el impacto de la competencia tributaria, inclusive a través de la elaboración de un código de conducta en materia de imposición a las empresas, a fin de reducir las distorsiones dentro de la Unión. Más distantes y, tal vez, más utópicas son las posibilidades de un sistema internacional de ingresos fiscales que pueda recaudar algunos impuestos, o una organización tributaria mundial que ayude a analizar los problemas y a elaborar y coordinar las soluciones (Tanzi, 1995 y 1999).

Conclusión

Confrontados con estas termitas y otras que pueden aparecer en el futuro, muchos países, en particular los que tienen tasas de impuestos elevadas, deberían prepararse para lo que puede ser un gran deterioro del ingreso tributario y pensar en la manera de contrarrestar el efecto negativo de la globalización y la nueva tecnología a fin de facilitar cambios constructivos en la forma de recaudar los impuestos. Los computadores se están transformando en elementos de gran ayuda para las administraciones tributarias.

Las administraciones tributarias y los encargados de la formulación de las políticas enfrentarán desafíos que harán cambiar la manera en que se imponen y recaudan los tributos. Su respuesta a estos desafíos los obligará a movilizar nuevos recursos y soluciones imaginativas. También tendrán que recurrir a impuestos que estén menos afectados por los problemas descritos —como los impuestos sobre los factores o recursos inmóviles— y a nuevas tecnologías impositivas. Sería prudente no pensar que el problema se resolverá solo. Una hipótesis razonable es suponer que los futuros sistemas tributarios tendrán estructuras diferentes y, tal vez, tasas más bajas que las actuales. Pero aún no sabemos cuán diferentes serán esas estructuras y cuánto más reducidas serán las cargas tributarias. **F&D**

Este artículo se basa en "Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites", documento de trabajo WP/00/181, preparado por el autor (Washington: Fondo Monetario Internacional), que se publicará en un número especial de Brooklyn Law Review, de la Facultad de Derecho de Brooklyn, en conmemoración del centenario de la institución.

Bibliografía:

- The Economist, 2000, "Survey on E-Commerce: Shopping Around the Web," 26 de febrero.
- Ernst & Young, 1999, "Transfer Pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and Beyond," Tax Notes International, 15 de noviembre, págs. 1907-37.
- John Neighbour, 1999, "OECD Issues Guidance on Mutual Agreement APAs," Tax Notes International, 22 de noviembre, págs. 1954-57.
- Vito Tanzi, 1995, Taxation in an Integrating World (Washington: Brookings Institution).
- _____, 1999, "Does the World Need a World Tax Organization?" in The Economics of Globalization, edición a cargo de Assaf Razin and Efraim Sadka (Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press), págs. 173-86.



INSTITUTE FOR
DEVELOPMENT POLICY
AND MANAGEMENT



Masters Degree in Development Finance

A twelve month postgraduate degree course, covering:

- International Finance for Development
- Financial Sector Policy
- Financial Regulation and Accounting
- Financial Management
- Management Control of Enterprises

This innovative programme is provided jointly by the Institute for Development Policy and Management, the School of Accounting and Finance and the School of Economic Studies. The University of Manchester Graduate School of Social Science is one of the largest UK centres for postgraduate education, and enjoys an international reputation for the excellence of its teaching and research work in development policy, financial management and economic analysis.

IDPM is currently the site of a major DFID funded Research Programme in Finance and Development.

Following a subject review in November 2000 by an independent panel from the UK Government's Quality Assurance Agency, IDPM was awarded the maximum score of 24 - achieving excellence in all aspects of teaching investigated.

Promoting quality teaching and research

For further details of IDPM professional development and postgraduate programmes, see our website or contact:

Julia Humphreys,
IDPM,
Crawford House,
Oxford Road,
Manchester,
M13 9QH, UK

Tel: +44 (0)161 275 2000
Fax: +44 (0)161 273 8829

<http://www.man.ac.uk/idpm/>
Email: idpm@man.ac.uk