

Ponencia:

**TEMA I.1. LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA
Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA FISCAL**

Jaime Gaiteiro Fortes

Director general de la Agencia Estatal
de Administración Tributaria
(España)

SUMARIO: I. Fiscalidad e internacionalización.—II. Internacionalización y factores productivos.—III. La cooperación fiscal en la internacionalización de la economía.—IV. Estrategias fiscales ante la internacionalización económica.—V. El sistema fiscal español ante la internacionalización.—VI. Conclusión.

Entre las tendencias generales seguidas por la economía en las últimas décadas destaca, de manera singular, la internacionalización de los flujos de contenido económico, cuya importancia, cuantitativa y territorial, alcanza día a día mayor dimensión e intensidad en el complejo mundo de relaciones económicas en que nos movemos.

El fenómeno de la internacionalización se manifiesta, tanto en el sector público como en el sector privado, con una generalidad que requiere y justifica un adecuado y detenido estudio del entorno en que se produce y de las consecuencias que implica.

En el ámbito público es evidente que esta internacionalización de la economía genera procesos de integración de todos conocidos que han evolucionado hacia importantes pactos tanto entre países americanos como europeos y que en los últimos años se extienden al entorno de los países asiáticos y africanos que se incorporan a los sistemas económicos más avanzados.

El sector privado no sólo no es ajeno a esta situación, sino que se podría afirmar su condición de pionero en el avance hacia un nuevo sistema económico mundial, en búsqueda de las ventajas diferenciales de los distintos países en mano de obra, tecnología o situación geográfica o social. De esta forma

la búsqueda de nuevos mercados de distribución ha determinado la superación de las fronteras económicas y la internacionalización de los factores productivos.

En efecto, la concepción financiera y mercantil de las grandes multinacionales ha superado desde hace tiempo el concepto de fronteras y mercados nacionales para tratar de llegar al concepto del "mercado único" mediante la integración de los distintos mercados regionales que en todo caso superan el limitado a un país para abarcar territorios mucho más amplios.

Esta nueva orientación económica tiene un importante apoyo en las nuevas tecnologías y en las grandes posibilidades que ofrece el actual sistema de comunicaciones, lo que en definitiva ha permitido unos procesos de producción más rápidos y de mejor calidad, junto a unos mecanismos de distribución más fluidos y en los que es más fácil organizar y controlar el funcionamiento de los distintos centros productivos cualquiera que sea el lugar donde se encuentren.

I. FISCALIDAD E INTERNACIONALIZACION

Como ocurre siempre que se analizan temas económicos internacionales, la problemática fiscal ocupa un lugar preferente en el orden de prioridades a analizar, ya que la incidencia en los sistemas fiscales de cada país exige adecuada respuesta al conjunto de interrogantes que esta situación plantea.

Así, desde el punto de vista administrativo, podemos señalar como consecuencias inmediatas de la internacionalización de la economía las siguientes:

- Reelaboración del concepto de soberanía fiscal.
- Regulación y control de las transacciones exteriores.
- Necesidad de la armonización fiscal.
- Integración de los sistemas de financiación del sector público.
- Colaboración de los sistemas de información administrativa entre los distintos países.
- Nuevas estructuras y organismos que se ajusten a la situación económica actual.

Desde el punto de vista de los ciudadanos y de las empresas, sean o no multinacionales, el fenómeno que estamos analizando también produce importantes consecuencias directas que inciden en su comportamiento económico, entre las que destacan:

- Reconsideración de los procesos de producción en función de las nuevas necesidades de los futuros consumidores.
- Nueva dimensión de los mercados potenciales y de los canales de distribución.
- Rápida adaptación a las innovaciones tecnológicas para evitar la pérdida de competitividad.
- Análisis global de las normativas aplicables, especialmente en materia mercantil, laboral y fiscal.
- Flexibilidad financiera para obtener la mejor rentabilidad de los recursos propios.
- Diseño de estructuras eficaces para abarcar las posibilidades ofrecidas por el mercado.

Por otra parte, y desde un punto de vista económico, la internacionalización se traduce en un aumento de la libertad de movimiento de los factores productivos que implica el subsiguiente incremento de la competitividad. Esta circunstancia conlleva una serie de restricciones sobre la autonomía económica y las soberanías fiscales de los Estados, que se acrecientan si la opción integradora elegida se proyecta abiertamente a todos los niveles de la política fiscal, ya que actúan tanto respecto a la carga impositiva como respecto de la estructura del sistema tributario en su conjunto.

Así, nos encontramos con que las restricciones que sobre la política fiscal impone la integración económica inciden en el tratamiento de las rentas empresariales, que pueden provocar una disminución de las cargas fiscales que fomenta la competitividad, mientras que las restricciones a la soberanía fiscal tienen su mejor exponente en las áreas cuyo poder de decisión compete a un foro supranacional, como ocurre, por ejemplo, en el ámbito de la Comunidad Económica Europea con las cuestiones referidas a los impuestos indirectos y a las operaciones societarias.

Ahora bien, hay que precisar que la internacionalización de la economía implica un proceso de armonización fiscal, pero no exige la creación de un nuevo modelo de imposición, ni siquiera la unificación de los sistemas fiscales nacionales, sino únicamente una aproximación pragmática de los sistemas existentes en la medida que sea necesaria para responder al reto de una economía sin fronteras.

II. INTERNACIONALIZACIÓN Y FACTORES PRODUCTIVOS

El conocido Informe Neumark (1964), elaborado en los orígenes del Mercado Común Europeo, afirmaba que a medida que se avanzase en el proceso de integración económica y en el correlativo movimiento de armonización

de legislaciones, sería conveniente proceder a una homogeneización no sólo de los impuestos indirectos, sino también de los gravámenes directos, todo ello con una doble finalidad.

- a) Que la tributación fuera neutra respecto de las decisiones económicas, es decir, que las decisiones respecto a la localización de los factores productivos en el interior de ese Mercado Común no se viesen afectadas por razones fiscales, y
- b) que no se utilizasen los impuestos y los beneficios fiscales para distorsionar artificialmente los flujos productivos, dañando el principio básico de la libre competencia.

Por tanto, una cuestión básica que requiere nuestra atención es la posibilidad de que, como consecuencia de la internacionalización de la economía, se produzcan fenómenos de deslocalización de factores productivos, fundamentalmente del capital, por motivos fiscales.

Los tipos de deslocalización del capital pueden ser básicamente de dos clases:

- 1.º Productos financieros, extremadamente sensibles a las fluctuaciones de rentabilidad a corto plazo, que tienen un componente especulativo importante.

En este tipo de productos el componente tributario constituye un elemento fundamental para el cálculo del interés real, circunstancia a la que hay que añadir la mayor movilidad de estos capitales y las dificultades de control que suelen presentar este tipo de rendimientos. De todo ello se derivan unas oportunidades de fraude muy superiores, acrecentadas, además, por el desarrollo de las modernas tecnologías financieras, cuyo dinamismo se ve impulsado con la existencia de un Mercado Único.

- 2.º Inversiones de carácter más permanente, como las inmobiliarias o empresariales cuya rentabilidad está más influida por los componentes reales o productivos de una economía, donde el factor fiscal es uno más a tener en cuenta y cuya importancia coexiste y se limita por la propia existencia de los demás factores.

Se trata, por tanto, de inversiones que inciden en la capacidad productiva de un país, de gran importancia por la posible pérdida de renta nacional y de empleo, y donde el componente fiscal, aun siendo importante, ya no resulta tan decisivo, porque la decisión se valora tanto en función de la estructura fiscal, como en función de aspectos más concretos relacionados con el tratamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, nivel educativo o técnico del país o situaciones de las infraestructuras etc., por lo que es poco probable que pequeñas diferencias fiscales generen desplazamientos significativos de la actividad productiva.

Paralelamente a las modalidades de deslocalización del capital se producen dos movimientos divergentes de competencia entre las Administraciones fiscales:

Por un lado se busca favorecer las entradas de capital exterior. La experiencia ha demostrado que se produce una respuesta rápida y en considerable volumen cuando se formula un tratamiento favorable de las rentas de capital de los no residentes.

Por otra parte se tratará de evitar la salida de capitales propios. En este punto también existen ejemplos de sustanciales salidas de capital ante aumentos de la fiscalización interior de sus rendimientos percibidos por residentes, ya que con ello se incentiva no sólo la elusión fiscal, sino incluso la mera colocación del capital en el exterior donde obtiene mayores ganancias al disfrutar de un tratamiento impositivo más ventajoso.

Sin embargo, hay que señalar, y la experiencia así nos lo indica, que la exportación de capitales no se produce exclusivamente en función de la rentabilidad ganada, sino que la evasión fiscal está directamente relacionada con las posibilidades de detección y de sanción que tenga el Estado frente a estas conductas.

Por ello, la internacionalización, si bien produce innegables riesgos de deslocalización, no plantea problemas insuperables si el sistema fiscal proporciona los medios y procedimientos necesarios para controlar la magnitud del fenómeno. Así ocurrió, de hecho, cuando Francia o Italia liberalizaron sus movimientos de capital, ya que se establecieron controles de información sobre los mismos y no se generaron salidas de capital significativas a corto plazo.

En España hemos observado el mismo efecto durante este año 1992 en que se ha hecho efectiva la liberalización de capitales no sólo respecto de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, sino respecto de todos los países del mundo, ya que se ha evitado crear facilidades para evadir impuestos a través de una doble vía:

- 1.º Estableciendo mecanismos de información y de comunicación generalizados que aseguran el cumplimiento del ordenamiento jurídico, especialmente en materia tributaria. Esta vía se considera de la máxima importancia para todos los países que participen en un proceso de integración económica, por lo que estas cláusulas preventivas deben incluirse con gran claridad en cualquier proyecto de tratado internacional que regule la libre circulación de capitales.
- 2.º Fomentando los mecanismos de cooperación intergubernamental basados en los Convenios de Doble Imposición y que contemplen aspectos como la realización de programas conjuntos de gestión e inspección tributaria y el intercambio de experiencias entre funcionarios de las distintas Administraciones fiscales.

III. LA COOPERACION FISCAL EN LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA

Por lo expuesto hasta ahora se puede afirmar que la internacionalización de la economía y los procesos de integración que conlleva implica un aumento en la movilidad del capital y una competencia creciente en los mercados de bienes y servicios, que se producen en un contexto que exige una intensa cooperación fiscal que incluya, como básicos, los siguientes puntos:

- a)* Establecimiento de tipos impositivos mínimos con carácter uniforme y general.
- b)* Eliminación de las fronteras fiscales y físicas con garantías de mantenimiento del control sobre el tráfico de bienes y servicios, a través de los adecuados cauces de información.
- c)* Armonización de la normativa fiscal aplicable a las empresas que operen en más de un país miembro del tratado.
- d)* Consenso en el tratamiento fiscal de las rentas del ahorro de los distintos Estados miembros.
- e)* Regulación homogénea de la imposición sobre sociedades que corrija los desequilibrios existentes en las distintas normativas nacionales.
- f)* Reforzamiento de la imposición indirecta que permita un mayor margen de maniobra para armonizar la imposición directa.
- g)* Control de la tasa de inflación mediante una adecuada combinación de tipos impositivos en el sistema fiscal que equilibren el índice de precios al consumo (I.P.C.) compensando las posibles tensiones inflacionarias que pudieran generarse.

De esta manera se podrá hacer frente a las teorías que afirman que la integración puede dar lugar, como resultado final, a un cierto grado de regresividad en los sistemas actuales, ya que los factores productivos menos móviles (por ejemplo, el trabajo) soportarían una mayor carga fiscal relativa. Para evitar este efecto regresivo hay que potenciar los controles tributarios para conseguir la mayor efectividad posible y el éxito en la afloración de bases imponibles ocultas, junto, naturalmente, a la generación de una mayor riqueza como consecuencia de inversiones exteriores productivas y de la creación de mayores oportunidades de mercado, aprovechando las ventajas diferenciales de los distintos países.

Las fuerzas dinámicas que participan en la creación de un Mercado Único deben influir decisivamente para orientar la fiscalidad de manera que facilite una mayor competitividad de los factores productivos, aprovechando la creciente movilidad que observa en éstos y combinándolo con un adecuado control del gasto público.

IV. ESTRATEGIAS FISCALES ANTE LA INTERNACIONALIZACION ECONOMICA

Las múltiples consecuencias derivadas del fenómeno de la internacionalización exigen un posicionamiento de los sistemas fiscales que dé respuesta al reto planteado por este nuevo orden económico.

Ciertamente, si todos los países acordaran aplicar el principio de residencia en la imposición directa, es decir, tributar en el lugar donde resida efectivamente el propietario de la renta o patrimonio gravado, y el principio de gravamen en origen, sin perjuicio del traslado de la carga fiscal al consumidor final, en la imposición indirecta, y además estuvieran dispuestos a intercambiar la información precisa para aplicar estos dos principios, el aumento de la movilidad de los factores productivos no afectaría a la autonomía fiscal de cada país. Nos encontraríamos en un punto óptimo, desde una perspectiva tributaria, puesto que cada país podría decidir cuánto y cómo recaudar de sus ciudadanos residentes sin temor a que esto se tradujera en huidas de sus bases imponibles.

Sin embargo, esta posición teórica encuentra dificultades de aplicación práctica que no parece vayan a ser superadas a corto plazo.

Así, en la búsqueda de criterios de convergencia fiscal, hay que distinguir claramente los grandes bloques: impuestos indirectos y gravámenes directos.

En materia de fiscalidad indirecta se ha diseñado, al menos en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, el sistema básico de tributación en la línea de asegurar una aplicación efectiva del principio del gravamen en el lugar de origen, con las excepciones que impone el pragmatismo para un espacio de libre circulación, no sólo de bienes, sino también de las personas que adquieran los mismos, aplicándose, hasta la armonización total de los tipos de gravamen, un régimen transitorio que respete la imposición en destino.

En el campo de imposición directa, se afirma que la mejor solución consistiría en aplicar de manera efectiva el principio de residencia; sin embargo, no parece un objetivo fácil de alcanzar y la experiencia demuestra que, por diferentes razones, los distintos países no quieren o no son capaces de adoptar un principio de residencia puro, quizás debido a que la adopción unilateral del mismo por un país de forma aislada le conduciría a una posición relativamente desventajosa. A pesar de ello los partidarios de esta tesis resaltan la importancia que tiene el principio de residencia como elemento de apoyo a las ideas de convergencia fiscal ya que permitiría la coexistencia de diferentes niveles de tributación en los distintos países.

La Comunidad Económica Europea, a la que pertenece España como miembro de pleno derecho, ha optado, como estrategia a seguir en esta materia, por la armonización de los sistemas fiscales.

En el Tratado de Roma de 1957, creador de la C.E.E., y en la posterior Cumbre de Milán de 1985 se hace una referencia a la imposición indirecta y a la necesidad de su armonización, considerando que al recaer sobre la circulación de bienes y servicios afecta directamente al objetivo de crear un Mercado Único; sin embargo, no se hace una referencia jurídica explícita a la armonización de los impuestos que gravan el ahorro y la inversión, aunque se obliga, con carácter general, a la aproximación de las legislaciones nacionales que tengan una incidencia directa en el funcionamiento del Mercado Único. Un ejemplo lo encontramos en la Directiva que liberaliza los movimientos de capital, en la que se establece la necesidad de proceder a una convergencia de los sistemas fiscales para evitar el fraude que pudiera derivarse de dicha liberalización, porque, evidentemente, la libre circulación de capitales genera una serie de implicaciones fiscales que deben ser objeto de acción coordinada.

La estrategia encaminada a lograr un sistema uniforme de tributación requiere un consenso político, ya que implica la transferencia a un ente supranacional de importantes parcelas de soberanía fiscal y esta circunstancia se contempla siempre con recelo especialmente en aquellos países que cuentan con una gran tradición de independencia fiscal.

Sin embargo, renunciar a la uniformidad fiscal podría conducir a un intenso proceso de competitividad que llevaría probablemente a líneas de acuerdo en el nivel menos exigente de fiscalidad, llegando incluso a la falta de gravamen sobre los rendimientos de capital. Esta solución no resultaría satisfactoria ya que, partiendo de la necesidad de obtener ingresos que es común a todos los países, la parte no obtenida correspondiente a las rentas de capital deberá conseguirse de otras fuentes de renta, con los problemas de equidad que ello implica y la disminución de eficiencia que conlleva, ya que la pérdida de recaudación deberá ser compensada mediante la elevación de los tipos de gravamen en otros impuestos que son en sí mismos no neutrales. Se llegaría, así, a un sistema fiscal fundamentado en la imposición sobre el gasto que plantearía implicaciones importantes en la distribución de la carga fiscal entre los diferentes tipos de renta y que no valoraría adecuadamente muchos de los cambios que habría que realizar en otros impuestos para dotar de coherencia a todo el sistema fiscal.

V. EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL ANTE LA INTERNACIONALIZACION

La postura española ante esta problemática es claramente favorable a la vía consensuada para lograr la armonización fiscal.

En 1989, durante la Presidencia española del Consejo de la C.E.E. ya se intentó, aunque sin éxito, introducir una retención mínima en la fuente para las rentas del capital en todos los países comunitarios, justificándose esta pro-

puesta en la existencia, en esas fechas, de un conjunto de sistemas fiscales segmentados, donde la información no circulaba satisfactoriamente entre los distintos países y donde las posibilidades para la evasión fiscal eran múltiples.

Esta propuesta no resolvía por sí sola todos los problemas que la situación planteaba, ya que para esto se requería una armonización completa de toda la normativa fiscal, pero probablemente hubiera acelerado el proceso de convergencia de los distintos sistemas fiscales, si bien en lo concerniente a la tributación de los rendimientos de capital se plantea, entre otros por el profesor Goodhart, que la mejor solución sería instaurar un impuesto común sobre las mismas, cuyo rendimiento formara parte del sistema de recursos propios de la Comunidad Europea.

No obstante, a pesar de no haber prosperado la propuesta formulada en 1989, España no ha querido quedarse fuera de la dinámica general de la C.E.E., y por ello se ha planteado como objetivo evitar la salida del ahorro doméstico y no desanimar la entrada del ahorro externo por motivos puramente fiscales.

Al primer objetivo responde la exoneración de gravamen de los intereses e incrementos de patrimonio de activos financieros obtenidos en España por otros residentes comunitarios, así como de los intereses y ganancias de capital derivados de la Deuda Pública obtenidos por no residentes que operen sin establecimiento permanente en España, con la cautela de que la exención no se aplica a las rentas obtenidas a través de paraísos fiscales. El sistema funciona manteniendo la retención sobre todos los rendimientos de capital, ya que podría resultar difícil distinguir entre residentes y no residentes en este nivel, pero estableciendo un procedimiento de devolución automático de las cantidades retenidas a los no residentes.

El segundo objetivo se recoge en la última reforma de nuestra imposición sobre la Renta que, en línea con los restantes países de la O.C.D.E., ha supuesto una reducción de la progresividad del I.R.P.F. a través de la disminución de los tipos marginales máximos y mínimos y del incremento del nivel de renta al que se alcanzan. Estos cambios de carácter general establecidos en la nueva Ley no sólo disminuyen la fiscalidad de este tipo de rentas sino que ayudan a simplificar el impuesto para la mayoría de los contribuyentes. Además se ha establecido un mínimo exento sobre las rentas de capital, y se han declarado libres de gravamen los incrementos de patrimonio producidos cuando el importe global de la transmisión de activos no supere las 500.000 pesetas.

Por otra parte, para favorecer las inversiones permanentes y penalizar las de carácter especulativo, siguiendo el mismo criterio adoptado por los países de nuestro entorno, se incentiva fiscalmente el ahorro a medio y largo plazo al no gravar los incrementos de patrimonio generados en más de veinte, quince o diez años, según los casos, y al reducir linealmente la tributación de las plusvalías en función del número de años de mantenimiento en el patrimonio del inversor. Por último, el fomento del ahorro interno se completa con medidas de incentivación fiscal, entre las que destacan los Planes de Ahorro Popu-

lar, los Fondos y Planes de Pensiones y las Sociedades y Fondos de Inversión, derogando una normativa anterior más dura en esta materia para favorecer la localización y mantenimiento de la rentabilidad del pequeño ahorrador.

Este proceso de convergencia se completa con la incorporación con carácter general al ordenamiento tributario interno de todos los países de la C.E.E. de la normativa comunitaria en materia de imposición indirecta. Sus aspectos más importantes los podríamos esquematizar de la siguiente manera:

- a)* Desaparición de las fronteras fiscales entre los distintos Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, lo que conlleva un nuevo diseño de la tributación de las operaciones de importación y exportación de productos referida exclusivamente a un ámbito extracomunitario, de manera que se llegue a una libre circulación de bienes y servicios en el mercado interior de la Comunidad y estableciéndose una tributación en destino con las medidas correctoras necesarias para evitar las distorsiones que en otro caso podrían producirse.
- b)* Armonización de los tipos de gravamen en el Impuesto sobre el Valor Añadido, fijándose un tipo general común y estableciéndose tipos especiales reducidos para productos y actividades básicas, en cuya determinación se permite a los distintos países que puedan introducir alguna especialidad que responda a necesidades propias derivadas de su peculiar estructura económica y social, siempre que no afecte sustancialmente a la uniformidad que con carácter general se pretende conseguir.
- c)* Adaptación de la tributación sobre operaciones societarias al nuevo marco territorial de referencia, es decir la C.E.E. De esta manera se determinan los hechos impositivos, teniendo en cuenta la realización de las operaciones en países pertenecientes o no a la Comunidad y la existencia en los Estados miembros de gravámenes de similar naturaleza que recaigan sobre las operaciones societarias, evitando por tanto que se produzcan supuestos de doble imposición en el ámbito del Mercado Único.
- d)* Armonización de los denominados Impuestos especiales, tanto en lo que se refiere a estructuras como a tipos impositivos. Como solución intermedia hasta llegar a la armonización total se trata de arbitrar un procedimiento para la circulación y tenencia de productos sujetos que, manteniendo el gravamen en el país de consumo final, no dificulte los intercambios y facilite la desaparición de las fronteras fiscales.

VI. CONCLUSION

A lo largo de esta exposición se ha tratado de analizar la problemática que plantea para la economía su internacionalización y la necesidad de adecuar

los distintos sistemas fiscales nacionales para concurrir a un proceso de convergencia con las garantías suficientes de eficacia y equidad en la aplicación de los tributos.

Si tuviéramos que señalar las características más sobresalientes que, desde el punto de vista de la fiscalidad, definen este fenómeno, habría que citar las siguientes:

Necesidad.—El nuevo orden económico ha planteado ya un reto que el sector público no puede desconocer y cuya respuesta no se puede demorar. Es necesario, no sólo incorporarse a los procesos de integración y armonización iniciados, sino, además, participar activamente buscando e impulsando los puntos de convergencia que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

Información.—Es un elemento fundamental de todo el proceso que estamos analizando. Este factor está íntimamente ligado al de la cooperación entre las distintas Administraciones públicas de los diferentes Estados. Únicamente con unos sistemas de información fluidos podremos dotar a los sistemas fiscales de la eficacia necesaria exigida por la internacionalización económica.

Control.—El nuevo orden económico mundial implica un aumento de la movilidad de los factores productivos y por tanto unas mayores posibilidades de evasión fiscal que requieren la articulación de mecanismos de control internacionales que, sin restringir esa libertad de movimientos, eviten el fraude fiscal y garanticen la equidad tributaria.

Armonización.—Es el objetivo que persigue todo proceso de integración económica. Desde el punto de vista de la fiscalidad es preciso alcanzar el máximo grado de cohesión entre los distintos sistemas fiscales, incorporando al ordenamiento interno la normativa supranacional que armonice las distintas legislaciones internas para lograr una uniformidad tributaria adecuada y justa en el ámbito de la internacionalización económica.

No quisiera terminar esta exposición sin resaltar que España, aunque inmersa de manera inmediata en un proceso de convergencia de ámbito europeo, no es ajena ni quiere serlo a los proyectos que, sobre esta materia, se puedan plantear en otros ámbitos territoriales distintos de la C.E.E., y en este sentido quiero manifestar nuestra total disposición a cooperar en los mismos a través de organizaciones como el C.I.A.T. que resultan un cauce idóneo para lograr los ambiciosos objetivos que nos planteamos, aportando nuestras experiencias, aciertos y errores, junto a nuestros medios materiales y humanos con esta finalidad.