

LA POLÍTICA IMPOSITIVA NACIONAL EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Vito TANZI (*)

I. INTRODUCCIÓN

LA inmensa mayoría estaría de acuerdo en que durante las dos últimas décadas el mundo ha cambiado a un ritmo más rápido de lo que lo había hecho en años anteriores. Este cambio ha sido provocado por la revolución de las comunicaciones impulsada por internet y por los cambios en las políticas aplicadas realizados por muchos países. Ambos factores, de manera conjunta, están acelerando el proceso de globalización que, de algún modo, y a un ritmo más lento, viene produciéndose desde hace ya algún tiempo. La globalización está ocasionando muchos cambios en el mundo, algunos de ellos positivos, otros no tanto. El hecho de que hayan surgido fuertes movimientos contra las fuerzas de la globalización indica que, al menos en opinión de algunos grupos, existe un lado de la globalización que podría no ser del todo positivo.

Este artículo centra su atención en un aspecto limitado de la globalización, concretamente, su impacto sobre los ingresos y los sistemas impositivos en general. La razón por la que se destaca este aspecto es que en varias ocasiones algunos ministros de finanzas han expresado su preocupación por el hecho de que la globalización pueda hacer más difícil su labor de obtener ingresos o afectar a los sistemas impositivos de diversas maneras que se consideran indeseables, al menos por quienes están a cargo de las políticas nacionales. El hecho de que algunos economistas académicos

puedan dar la bienvenida a estos cambios inducidos en los sistemas impositivos no disminuye la preocupación de los responsables de la financiación del gasto público.

En el presente trabajo, queremos centrarnos en el modo en que las fuerzas de la globalización están reduciendo los grados de libertad con los que cuentan las autoridades en materia impositiva y en cómo dichas fuerzas les están obligando a prestar atención a lo que otros países están haciendo en esa área. Ésta es una situación relativamente nueva. De hecho, hace no demasiado tiempo los responsables de la política económica de un país no tenían necesidad de preocuparse por lo que llamaremos «la dimensión internacional de la política impositiva». Dicho de otro modo, estos responsables no consideraban el uso del sistema impositivo como un medio para obtener ventajas competitivas frente a otros países, con dos posibles excepciones: en primer lugar, los impuestos sobre el comercio internacional, y más concretamente los impuestos sobre la exportación, aplicados por los grandes países exportadores con el objetivo de obtener algunos beneficios monopolísticos de su establecimiento; en segundo lugar, los incentivos fiscales para atraer inversiones extranjeras directas que, de no haber existido dichos incentivos, habrían tenido como destino otros países.

El artículo ofrece una visión general de algunos de los cambios que han tenido lugar en años

recientes. El apartado II describe las características económicas más relevantes que prevalecían en el momento del tiempo en que los modernos sistemas impositivos se desarrollaron. En el apartado III se describen las razones por las que la dimensión internacional de la política impositiva ha cobrado importancia. Por su parte, el apartado IV recoge algunas reformas que podrían ser necesarias para afrontar la nueva situación y la necesidad creciente de financiar los bienes públicos internacionales. Por último, en el apartado V se exponen algunas conclusiones.

II. EL PERÍODO DE FORMACIÓN DE LOS MODERNOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

Los sistemas impositivos de la mayoría de los países se desarrollaron a lo largo de un dilatado período de tiempo. Durante muchos años no tuvieron que generar un elevado ingreso, dado que los gobiernos no gastaban mucho dinero, de forma que los impuestos sencillos eran suficientes. La mayoría de los gobiernos comenzaron a gastar considerablemente más que en años precedentes sólo alrededor y después de la Segunda Guerra Mundial. Asumiremos que el período durante el que se desarrollaron los modernos sistemas impositivos fue el comprendido entre 1940 y 1960. Fue en este período en el que las fuentes de ingresos impositivos más importantes de la actualidad —impuestos personales sobre la renta, impuestos sobre el valor añadido y cotizaciones a la seguridad social— se crearon o se convirtieron en las principales fuentes de ingresos.

Los factores que en ese momento influenciaban las relacio-

nes económicas entre países eran muy diferentes de los que lo hacen en la actualidad. Mencionaremos algunos de ellos, aunque sin entrar en demasiado detalle.

Movimientos de bienes, personas y capital. Como consecuencia, fundamentalmente, de la Gran Depresión, durante la década de los treinta y la de la Segunda Guerra Mundial el comercio entre los países se hizo muy limitado. La mayoría de éstos se hicieron relativamente autárquicos respecto a los esquemas actuales: importaban poco y exportaban poco, y establecieron elevados impuestos a la exportación, y cuotas y otras formas de restricción cuantitativa para reducir las importaciones procedentes del resto del mundo. La importación de bienes de consumo estaba prohibida o sujeta a aranceles muy elevados, e incluso prohibitivos. Las importaciones de materias primas o de bienes de capital no estaban prohibidas, pero estaban también sujetas a aranceles elevados. El acceso a las divisas para importar bienes era objeto de un control estricto.

La mayoría de los países no permitía la conversión de moneda nacional en moneda extranjera, por lo que era preciso contar con licencias especiales para importar casi cualquier cosa. Los exportadores tenían a menudo la obligación de vender al banco central las divisas que habían ganado. En muchos países, era habitual la existencia de múltiples tipos de cambio para las diferentes categorías de bienes importados. Los movimientos de capital estaban sometidos a un control estricto, y los que en determinadas ocasiones tenían lugar se producían gracias a la manipulación por parte de importadores y exportadores de los precios de las importaciones y de las exportaciones. Esta forma

de evasión de capitales se hizo habitual en algunos países, especialmente en los de América Latina. En los países desarrollados, las inversiones extranjeras directas continuaron siendo importantes, sobre todo las relativas a la explotación de los recursos naturales.

Aparte de los flujos migratorios, existía un movimiento de personas relativamente escaso. Eran pocos los que obtenían algún ingreso en países extranjeros, y las rentas de la mayoría de las personas provenían de una única fuente doméstica. Por otra parte, las personas gastaban sus rentas principalmente en su propio país, dado que sus posibilidades de viajar eran limitadas y no era fácil obtener divisas. Además, el coste de viajar, tanto en dinero como en tiempo, era mucho mayor de lo que lo es hoy en día, sobre todo si se pone en relación con las rentas medias. Esta limitada movilidad daba a los gobiernos mucha libertad a la hora de establecer los tipos de los impuestos sobre la renta y los de los impuestos sobre ventas, no teniendo que preocuparse por los incentivos que dichos tipos pudiesen crear.

Por las mismas razones antes mencionadas, los movimientos de capital financiero eran muy reducidos. De hecho, algunas de las instituciones que actualmente participan en estos movimientos —bancos de inversión, fondos de pensiones, fondos de inversión de alto riesgo (*hedge funds*)— o bien estaban en mantillas o bien eran inexistentes. Incluso, de haber existido, las políticas y la tecnología vigentes entonces no habrían permitido que estas actividades tuviesen lugar a gran escala. Los paraísos fiscales, que en la actualidad atraen y fomentan grandes movimientos de capital, no jugaban entonces un papel importante.

Los modernos sistemas impositivos nacieron en el entorno anteriormente descrito. El impuesto personal sobre la renta, y especialmente su versión «general», que se hizo popular durante y, fundamentalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, recibieron su impulso intelectual más fuerte con el influyente libro de Henry Simons publicado en 1938. El impuesto sobre el valor añadido se introdujo por primera vez en Francia a finales de la década de los cincuenta y se exportó, primero, a los países europeos y, más tarde, a otros continentes, en los últimos años de la década de los sesenta y años posteriores. Se hizo especialmente popular en los años ochenta. En la actualidad, unos 120 países cuentan con este impuesto, lo que lo convierte en el desarrollo técnico más importante en materia impositiva de los últimos cincuenta años. Debido al estado embrionario de los sistemas de pensiones, las cotizaciones a la seguridad social no alcanzaron importancia hasta décadas recientes. El crecimiento de los ingresos procedentes de los impuestos personales sobre la renta, de los impuestos sobre el valor añadido y de las cotizaciones a la seguridad social hizo posible el logro de cargas fiscales elevadas. Sin estos impuestos, la aparición de los estados del bienestar no habría sido posible.

III. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

En los últimos años, los impuestos a la importación han experimentado en muchos países una brusca caída, y los cupos y otras restricciones cuantitativas al comercio se han hecho mucho menos comunes. Se ha producido, como consecuencia, una gran expansión del comercio mundial, que durante muchos años ha crecido a una tasa que ha duplicado

la tasa de crecimiento de la economía mundial. Los países, en su mayoría, se han hecho mucho más abiertos. La liberalización del comercio ha generado en muchos países grandes ganancias de eficiencia, debido tanto a la reducción de las importantes distorsiones asociadas con los aranceles elevados y otras restricciones al comercio como a una mejor distribución de los recursos mundiales.

Al mismo tiempo, el papel que las compañías multinacionales juegan en el comercio mundial se ha hecho abrumador. De hecho, una gran proporción del comercio total entre países es, en la actualidad, comercio entre diferentes partes (sucursales o empresas subsidiarias) de las mismas compañías multinacionales. Este hecho ha creado dificultades a la imposición sobre los beneficios obtenidos por éstas, debido a la posibilidad de que los precios internos —esto es, los precios de transferencia que cobra una de las partes de la empresa multinacional a las otras— se puedan manipular con el propósito de reducir la carga fiscal total de la multinacional en su conjunto.

La importancia de los precios de transferencia ha aumentado debido también a que las multinacionales han extendido sus actividades a las manufacturas, mientras que sus actividades relacionadas con la tradicional explotación de los recursos naturales han perdido peso relativo. Los países han seguido ofreciendo incentivos fiscales a las inversiones extranjeras directas, si bien la competencia que se daba en los años sesenta por dar dichos incentivos podría haberse reducido debido, en parte, a la caída brusca y generalizada de los impuestos sobre la renta de las sociedades. Algunas de estas empresas han internacionalizado hasta tal punto sus

actividades que sus vínculos económicos con aquellos países en los que inicialmente se crearon y en los que todavía tienen su domicilio social se han atenuado en gran medida. En algunos casos, el valor que se añade en el interior de un país a productos fabricados en él por empresas multinacionales «extranjeras» ha llegado a ser mayor que el que se incorpora a productos similares fabricados por compañías «nacionales».

En los últimos tiempos, se ha producido un crecimiento espectacular de los movimientos de capital a corto plazo, superando en la actualidad el billón de dólares diarios. Este crecimiento es el resultado tanto de los cambios introducidos en las políticas de los países como de los cambios en la tecnología. En la década de los setenta, la mayor parte de los movimientos de capital asociados a inversiones extranjeras directas tomaron la forma de préstamos a plazo fijo concedidos por los principales bancos extranjeros a las instituciones públicas de los países deudores. La crisis de la deuda en América Latina, que se inició en México en 1982, tuvo su origen en estos movimientos. En la segunda mitad de la década de los ochenta y, fundamentalmente, durante los años noventa, los movimientos de capital ya no se limitaron sólo a las dos categorías mencionadas —inversiones directas y préstamos bancarios a los gobiernos— sino que, de manera creciente, se materializaron en préstamos a corto plazo al sector privado, incluidos los bancos privados domésticos, y en inversiones directas en acciones y otros valores. Este dinero tenía mucha más movilidad, con lo que podía entrar y salir de un país de forma mucho más fácil y rápida. La crisis financiera que golpeó a los países del Sudeste asiático en 1997 estuvo, en gran

medida, relacionada con estos movimientos de capital.

Esta clase de movimientos de capital era un reflejo tanto de los cambios introducidos en las políticas nacionales, que estaban permitiendo inversiones en cartera y otros tipos de inversiones que habían estado prohibidos con anterioridad, como de los cambios en la tecnología. Los ordenadores y la revolución de las comunicaciones hicieron posible la transferencia de información y de dinero entre países en períodos de tiempo muy cortos. Las transferencias electrónicas de dinero comenzaron a jugar un papel de importancia creciente, haciendo posible movilizar en segundos enormes sumas de dinero entre países (véase Grupo de los Diez, 1997). Estos movimientos de capital no estaban monopolizados por los grandes bancos, y el dinero no se dirigía hacia gobiernos prestatarios o actividades relacionadas con inversiones extranjeras directas, como había sucedido en años anteriores. Muy al contrario, el nuevo dinero se estaba dirigiendo directamente a los mercados de acciones y a los valores y bancos nacionales; indirectamente, financiaba activos reales, incluidas las inversiones inmobiliarias y otras inversiones. Los gestores de los fondos de inversión de alto riesgo, como Soros, desempeñaron un papel importante. En el Sudeste asiático, antes de la crisis de 1997, muchos edificios lujosos, centros comerciales y otras inversiones domésticas se habían financiado directa o indirectamente mediante estos movimientos de capital a corto plazo. Por este motivo, hubo quien culpó a la liberalización de los movimientos de capital de la crisis de 1997.

A este respecto, el creciente papel de los fondos de inversión, de los fondos de pensiones y de los fondos de inversión de alto riesgo merece una mención espe-

cial. Los fondos de pensiones privados, por ejemplo, han estado jugando un papel creciente en los movimientos internacionales de capital debido a que en algunos países las autoridades encargadas de su regulación les permiten actualmente invertir en el extranjero. En el pasado, tenían con frecuencia limitadas sus inversiones a determinados activos domésticos. La importancia creciente de algunas de estas instituciones en la movilización de capital a través de las fronteras es un desarrollo relativamente reciente, cuyas implicaciones son todavía difíciles de prever. Así, las actividades de los fondos de inversión de alto riesgo son muy secretas, incluso cuando el capital que controlan o sobre el que influyen a través de sus actuaciones puede alcanzar volúmenes increíblemente elevados, como así lo demuestra la experiencia del Long Term Capital Management de 1998. En el caso de estos prestamistas, a las autoridades fiscales les resulta difícil determinar cuándo se produce la renta, dónde se produce y quién tiene competencias para gravarla. En ocasiones, estos fondos de inversión de alto riesgo pueden ser capaces de convertir las rentas en ganancias de capital, que en muchos países no están gravadas o lo están a menores tipos impositivos. Por ello, es difícil para las autoridades «nacionales» gravar las ganancias obtenidas por estos fondos. Esto sucede sobre todo cuando dichas instituciones operan desde centros situados en el exterior o desde paraísos fiscales, como así lo hacen habitualmente.

La combinación de grandes volúmenes de capital financiero para invertir y de la existencia de muchas jurisdicciones encantadas de ofrecer refugios a estas actividades ha creado situaciones muy diferentes de aquéllas que se dieron en el pasado. La

complejidad de los mercados financieros internacionales en los que «sesudos científicos» han estado desarrollando estrategias de inversión cada vez más difíciles de entender (véase Lowenstein, 2000) y la falta de una clara identidad nacional para el dinero invertido, e incluso para las instituciones que realizan la inversión, ha provocado que la regulación de estas actividades sea muy difícil, e incluso imposible. De hecho, prácticamente no existe regulación relativa a los fondos de inversión de alto riesgo que operan desde paraísos fiscales y es escasa la relativa a aquéllos registrados en países que no lo son. De acuerdo con estimaciones oficiosas, las tenencias de depósitos en el exterior se sitúan en la actualidad entre los cinco y los siete billones de dólares. Es poco probable que gran parte de las rentas generadas por estos depósitos se declare ante las autoridades fiscales nacionales de los países en los que los titulares de dichas tenencias tienen fijado su domicilio legal.

Otra tendencia que debemos mencionar es la creciente capacidad de un elevado número de individuos para viajar al extranjero y para trabajar, gastar e invertir en más de un país. Cuando sesenta millones de turistas visitan Francia o España al año, más de un diez por ciento de la población de Japón o de Estados Unidos viaja al extranjero, y un elevado y creciente número de personas trabaja en el extranjero u ofrece sus servicios a extranjeros sin cambiar permanentemente su domicilio legal, es evidente que las fronteras nacionales se han hecho mucho menos restrictivas para las actividades económicas de lo que lo solían ser. Esto ha hecho la tarea de las administraciones fiscales mucho más complicada, dado que el gravamen de las actividades extranjeras comporta una di-

ficultad mucho mayor que el de las actividades domésticas. Hoy en día, con internet y una tarjeta de crédito, un gran número de personas puede comprar en muchos países sin ni siquiera salir de sus casas, pudiendo serles enviadas sus compras directamente, siendo éstas objeto de comprobaciones por parte de las autoridades aduaneras u otras autoridades sólo de forma ocasional.

Las tendencias descritas en párrafos precedentes están comenzado a tener consecuencias de gran calado en los sistemas impositivos de los diferentes países (1). En primer lugar, los «desbordamientos» transfronterizos se han hecho comunes debido a que ahora la política impositiva de un país puede tener efectos significativos sobre la economía o la política impositiva de otros países. En segundo lugar, los países están siendo cada vez más conscientes de que, mediante cambios bien dirigidos en sus sistemas impositivos, pueden obtener ventajas competitivas respecto a otros países. Así, podrían ser capaces de exportar parte de su carga impositiva induciendo a los compradores extranjeros a comprar en el país en cuestión mediante tipos impositivos reducidos (véase OCDE, 1998). La globalización y la competencia fiscal pueden, asimismo, obligar a los países a realizar cambios no deseados en sus sistemas impositivos debido a las acciones llevadas a cabo por otros países. Por ejemplo, algunos países saben que no pueden gravar los ingresos por rentas de capital porque sus ciudadanos tienen la opción de invertir su dinero en países que no gravan los ahorros de los extranjeros; otros se han visto forzados a reducir sus impuestos sobre el tabaco porque sus vecinos han mantenido dichos impuestos en niveles bajos, animando de esta forma a

los ciudadanos de aquéllos a realizar sus compras en los citados países vecinos.

Es probable que la persistencia de los desarrollos actuales disminuya la carga fiscal sostenible desde el punto de vista político o tecnológico en muchos países, con lo que, con el tiempo, se reduciría la capacidad de los gobiernos para mantener su nivel de gasto sin aumentar sus déficit fiscales. Este problema potencial puede ser especialmente serio para aquellos países que disfrutan del Estado del bienestar, los cuales necesitan financiar un gasto público que representa proporciones muy elevadas del PIB. Los economistas que creen que los gobiernos gastan demasiado y de forma bastante ineficiente dan la bienvenida a estas tendencias, ya que, desde su punto de vista, obligan a los gobiernos a reducir tanto el gasto como los tipos impositivos marginales. Los teóricos de la imposición también acogen con satisfacción la competencia fiscal porque reduce los costes del bienestar, al forzar una disminución de los impuestos sobre bases impositivas elásticas y, fundamentalmente, sobre el capital financiero. Sin embargo, los responsables de la política macroeconómica, que tienen que hacer frente a obligaciones de gasto ineludibles, y que son políticamente incapaces de reducirlas, están mostrando una comprensible y creciente aprensión hacia estas tendencias.

Los acontecimientos descritos en párrafos precedentes probablemente faciliten la evasión o la elusión fiscal (*tax avoidance*). Las compañías multinacionales pueden usar los precios de transferencia, o subcapitalización, o la distribución estratégica de sus costes fijos entre las diversas partes de la empresa, o la valoración arbitraria de las marcas u otros *inputs* con el fin de transfe-

rir beneficios de las partes de la compañía que operan en países en los que los tipos impositivos son elevados a partes que operan en países con tipos bajos. La OCDE y algunos gobiernos, tales como el americano, están realizando grandes esfuerzos para neutralizar estos acontecimientos. Sin embargo, si bien estos esfuerzos resultan útiles, es poco probable que lleguen a ser un completo éxito.

La evasión fiscal puede también ir asociada a las actividades de las personas que obtienen su renta en más de un país y no declaran los ingresos obtenidos en el extranjero en las declaraciones de impuestos que tienen que presentar ante sus autoridades nacionales. La renta obtenida en el extranjero se convierte a menudo en renta no declarada debido a que muchos contribuyentes no la declaran, y también a las dificultades con las que se encuentran las administraciones fiscales nacionales a la hora de determinarla. En muchos países, como consecuencia del proceso de globalización descrito anteriormente, estas rentas generadas en el extranjero están creciendo a un ritmo mucho más rápido que el de las nacionales.

Actualmente, existe una literatura limitada, aunque creciente, que argumenta que el intercambio de información entre las administraciones fiscales de los distintos países eliminaría o reduciría de forma drástica la evasión que se origina con las rentas exteriores. Sin embargo, en las circunstancias actuales, el alcance y la utilidad de los intercambios de información se ven limitados por obstáculos políticos, legales, técnicos y administrativos (véase Tanzi, 1995, y Tanzi y Zee, 2000). Es improbable que, en los términos actuales, el intercambio de información entre países mejore y aumente lo suficien-

te en el futuro inmediato como para que se dé esa eliminación o reducción de la evasión.

Concluyendo, se ha venido produciendo una creciente separación entre los sistemas impositivos que se crearon en un espacio dilatado de tiempo, cuando las economías eran cerradas, no existían movimientos de capital financiero y los individuos no viajaban demasiado, y los sistemas impositivos que se defenderían bien en un entorno como el actual, muy diferente del anterior. Será necesario realizar cambios en los propios sistemas impositivos actuales y en la arquitectura internacional que los caracteriza. Hay quien argumenta que la evidencia cuantitativa relativa al impacto de las tendencias descritas sobre los sistemas impositivos todavía es limitada, y que en la mayoría de los países las *ratios* que muestran la relación entre ingresos impositivos totales y producto interior bruto no han cambiado demasiado en los últimos años. Sin embargo, a menos que se realicen cambios en los sistemas fiscales nacionales que los inmunicen frente a las tendencias ya mencionadas, podrían hacerse patentes efectos más claros en años venideros.

Algunos de los cambios que podrían introducirse en los sistemas impositivos para hacerlos más resistentes en términos de generación de ingresos se han descrito en Tanzi (2000); por ello, no serán objeto de discusión en este trabajo. No obstante, es necesario entender que para proteger los ingresos impositivos frente a las fuerzas de la globalización se requerirían cambios de gran magnitud en la estructura de los sistemas impositivos. Sería imposible para los países mantener al mismo tiempo el nivel y la estructura de los sistemas impositivos actuales. Cuanto más traten los países de proteger los niveles de

ingresos impositivos, mayor será la necesidad de cambiar la estructura fiscal.

El siguiente apartado aborda la cuestión de la arquitectura actual del sistema económico internacional y de cómo la imposición encaja en esta arquitectura. Describe, además, algunos cambios a realizar en la misma que, con el paso del tiempo, se harán esenciales.

IV. IMPOSICIÓN Y ARQUITECTURA DEL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL

En este apartado se esbozan algunos de los pasos que podría ser necesario dar para evitar que los desarrollos actuales reduzcan excesivamente la discrecionalidad de los responsables de la política económica en lo que se refiere al sistema impositivo que los países puedan tener. Se entiende que para muchos países no constituiría una alternativa deseable, desde el punto de vista político, dejar que la competencia fiscal fuera la que determinase la forma final de los sistemas y de los ingresos impositivos.

Desde 1988, el autor ha defendido en diversos escritos que en el futuro se hará necesaria la existencia de una organización mundial responsable del manejo de los temas impositivos. En la actualidad, hay decenas, e incluso cientos, de organizaciones que se ocupan de muchos aspectos, pero ninguna que lo haga de los impuestos. Por el momento, la creación de una organización mundial «con poder para establecer y recaudar impuestos» no parece ser una posibilidad realista. Muchos gobiernos poderosos, especialmente el gobierno americano, no permitirían que se llevase a efecto tal creación, dado

que dicha organización reduciría drásticamente el papel de los estados nación y de los responsables de las políticas macroeconómicas nacionales en un área que, desde el punto de vista político, es muy sensible. De cualquier forma, los obstáculos técnicos que tendría que afrontar una organización de este tipo en el desarrollo de sus funciones serían enormes. En 1988, mucho antes de que estas cuestiones se hicieran populares, el autor escribió: «La “revolución de la información”, que ya ha comenzado, y el gran volumen de información de que se dispone acerca de los individuos, que ha hecho que deba almacenarse en ordenadores, pueden ofrecer a los gobiernos herramientas fiscales [nuevas], si logran tener acceso a ellas. Los gobiernos de varios países necesitarán de forma creciente compartir parte de esta información. *Se puede concebir que llegará un día en el que los países crearán una “Agencia Tributaria Internacional” para recaudar los impuestos que no sean accesibles a los gobiernos de forma independiente y para destinar estos ingresos tanto a la provisión de bienes públicos internacionales como a su reversión a los países.* Tal institución internacional podría, asimismo, recopilar información sobre los contribuyentes en beneficio de las administraciones tributarias de sus miembros» (véase Tanzi, 1988, pág. 277; lo que aparece en cursiva se ha añadido en el presente trabajo).

Se hizo una propuesta menos ambiciosa y más realista en un libro de 1995 titulado *Imposición en un mundo integrado*, y fue objeto de mayor desarrollo en un trabajo publicado en 1999 (véase Tanzi, 1999). El autor propuso la creación de una «Organización Mundial del Impuesto» que: a) ejercería una especie de función de vigilancia de los desarrollos impositivos en todo

el mundo; b) ofrecería un foro mundial para la discusión de las dimensiones internacionales de la política impositiva; c) sugeriría soluciones a las controversias sobre competición impositiva; d) sometería a algún tipo de presión moral proveniente de otros países a aquellos que intentasen obtener ventajas a expensas de los demás, a través, por ejemplo, de cambios impositivos que resultasen perjudiciales para esos otros países; e) reuniría estadísticas de impuestos; f) informaría a los países de las prácticas impositivas más apropiadas; g) desarrollaría un código de buena conducta en la legislación y en la administración impositivas, etcétera.

Esta institución no podría recaudar impuestos ni tendría poder para legislar cambios en la imposición nacional. Su papel se limitaría estrictamente al control de los acontecimientos y al asesoramiento a los países, quizá con algún poder de persuasión moral. Su principal objetivo sería intentar que *los sistemas impositivos fuesen consistentes con el interés público del mundo en su totalidad más que con el de los países en particular.* Debido a su reducido papel, la oposición de los países a su creación no sería tan fuerte como la que se daría de tratarse de una «Agencia Tributaria Internacional». No obstante, dependiendo de la distribución del poder en las actividades de toma de decisiones de tal organización, se podrían anticipar ya fuertes objeciones por parte de los países poderosos (2).

De llegar a nacer una institución como la descrita, podría promover una política de coordinación en materia impositiva entre los países de todo el mundo. Con coordinación en materia impositiva no nos estamos refiriendo a que todos los países tengan el mismo sistema impositivo o los mismos tipos impositivos, sino,

simplemente, a que los elementos particulares de los sistemas impositivos que se prestan a una competencia impositiva injusta puedan ser discutidos entre los países. Muchos elementos de los sistemas impositivos no requieren esta coordinación. Sin una organización de la imposición a escala mundial, la consecución de acuerdos internacionales que pretendan reducir la competición impositiva potencial sería difícil.

En los últimos años se ha venido observando una creciente preocupación por el hecho de que los bienes públicos o los «males» públicos no se restringen exclusivamente a los límites nacionales, sino que, en ocasiones, cruzan las fronteras y, en determinados casos, pueden ser relevantes para todo el mundo. Esto hace que surja la pregunta de qué tratamiento darles. En los casos en los que los bienes públicos o los «males» públicos son verdaderamente internacionales, en el sentido de que son muchos los países directa o indirectamente afectados por ellos, la solución habitual ha sido manejar el problema mediante regulaciones acordadas internacionalmente. Esto es lo que se ha hecho en el caso de los productos químicos que destruyen la capa de ozono. Tales acuerdos han sido difíciles de alcanzar, y en casos particulares pueden no ser alcanzables, especialmente cuando pueden surgir dudas acerca de la eficacia de la solución sugerida, o cuando algunos países o grupos no encuentran equitativa la distribución de la carga que comparten los países. Esto fue lo que sucedió con el calentamiento del planeta.

En algunos casos, tratar con bienes o «males» públicos requiere no sólo regulaciones, sino también recursos financieros. El manejo de situaciones de crisis grave puede ser un ejemplo en el

que (bajo el supuesto de que la solución a estas situaciones se encuentra en el interés público internacional, tratándose, por tanto, de un bien público internacional) se necesita dinero.

Dado que el mundo se está integrando cada vez más, más bienes públicos (paz, medio ambiente, etc.) adquieren carácter internacional y la solución de algunos de ellos precisa de recursos financieros, no existe ninguna duda respecto a la utilidad de contar con fuentes de ingresos que no dependan de la buena disposición de algunos países a contribuir a la financiación mundial. Puede pensarse en varias bases impositivas que podrían prestarse a la posibilidad de obtener estos recursos. Por ejemplo, los impuestos sobre los combustibles y los productos químicos contaminantes a escala global podrían ser una posibilidad. En este caso, el mundo en su conjunto estaría estableciendo un impuesto sobre una externalidad negativa. Sin embargo, los problemas administrativos, técnicos y políticos que provocarían estos impuestos serían enormes. Es improbable que algo así pueda ocurrir sin algún tipo de organización mundial que se ocupe de la imposición.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha esbozado algunos de los aspectos que surgen de la consideración de que la política impositiva, que solía ser predominantemente nacional, ha ido adquiriendo de forma progresiva una mayor dimensión internacional. Esta evolución tiene muchas implicaciones que merecen ser estudiadas y analizadas con mucha mayor profundidad de lo que aquí se ha hecho. El trabajo ha introducido el tema de la creciente importancia de los bienes públicos internacionales y el

hecho de que hoy en día no hay ningún mecanismo obvio que asegure que estos bienes recibirán la atención que merecen. Con seguridad, cuando su manejo requiere dinero, las circunstancias actuales prácticamente garantizan que los problemas no se resolverán. Por lo tanto, puede llegar un momento en el que haya que proceder a un replanteamiento serio de estos temas. No es probable que la aproximación puramente nacional que se ha realizado durante mucho tiempo siga siendo la mejor alternativa.

NOTAS

(*) El autor es Asociado Senior del Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Traducción: M^a Jesús Guijarro Antón (FUNCAS).

(1) Para mayor detalle, véase TANZI (2000).

(2) Sería muy distinto que el poder de voto dependiese del tamaño de la economía de los distintos países (como sucede en el FMI) o que cada país tuviese un voto (como sucede en las Naciones Unidas).

BIBLIOGRAFÍA

- GRUPO DE LOS DIEZ (1997), *Electronic Money*, abril.
- LOWENSTEIN, Roger (2000), *When Genius Failed: The Rise and Fall of Long-Term Capital Management*, Random House, Nueva York.
- OCDE (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, París.
- SIMONS, Henry (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago University Press.
- TANZI, Vito (1988), «Forces that shape tax policy», en STEIN, Herbert (ed.), *Tax Policy in the Twenty First Century*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- (1995), *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington.
- (1999), «Is there a need for a World Tax Organization?», en RAZIN, Assaf, y SADKA Efraim (eds.), *The economics of globalization. Policy perspectives from public economics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- (2000), «Globalization, technological developments, and the work of fiscal termmites», *Working Paper del FMI*, WP/00/181, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- TANZI, Vito, y HOWELL, Zee (2000), «Taxation in a borderless world: The role of information exchange», *Intertax*, vol. 28, n^o 2, febrero 2000, págs. 58-63.

Resumen

Los modernos sistemas impositivos se crearon en su mayoría alrededor del período de la Segunda Guerra Mundial, cuando las economías de los países eran en gran parte cerradas. En las últimas décadas, sin embargo, dichas economías se han hecho mucho más abiertas. Ahora, bienes, servicios, capital y personas pueden cruzar las fronteras con mucha mayor facilidad y son muchas las empresas que operan en diversos países. Este cambio tiene importantes consecuencias para los sistemas impositivos. La apertura ha hecho de la imposición una herramienta que algunos países pueden usar para conseguir ventajas competitivas. Mientras que algunos países pueden ser, en la actualidad, capaces de exportar parte de su carga tributaria, otros pueden encontrar mayores dificultades para mantener su actual nivel de ingresos fiscales. El presente trabajo trata algunos de estos aspectos y sus consecuencias.

Palabras clave: globalización, bienes públicos internacionales, competencia fiscal internacional, política impositiva.

Abstract

Modern tax systems were largely created around the period of World War II when the countries' economies were largely closed. In recent decades, however, the economies of countries have become much more open. Now goods, services, capital, and persons can cross frontiers much more easily and many enterprises operate in several countries. This change has important consequences for tax systems. Openness has made taxation a tool that some countries can use for competitiveness advantages. While some countries may now be able to export part of their tax burden, others may encounter greater difficulties to maintain their current tax revenue. The paper discusses some of these aspects and their consequences.

Key words: globalization, international public goods, international tax competition, tax policy.

JEL classification: E0, H2, H5, O3.