



Secretaría

Distr.
LIMITADA

ST/SG/AC.8/2003/L.11/Add.1
17 de diciembre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**Grupo ad hoc de Expertos sobre cooperación
internacional en cuestiones de tributación
11ª reunión**
Ginebra, 15 a 19 de diciembre de 2003

INFORME SOBRE LAS ACTUACIONES, 16 DE DICIEMBRE DE 2003

Adición

Interacción entre impuestos, comercio e inversiones

1. Se presentaron al Grupo un documento titulado "La interacción entre impuestos, comercio e inversiones" (ST/SG/AC.8/2003/L.4) y otro documento titulado "*Globalization and Tax Competition: Implication for Developing Countries*" (ST/SG/AC.8/2003/CPR.4). El ponente analizó la preocupación primordial de esos documentos por el hecho de que la competencia fiscal perjudicial entre los países en desarrollo constituía un importante problema en lo que se refería a la cooperación fiscal internacional. La competencia fiscal y la forma de hacerle frente podían comprenderse bien evaluando la interacción entre impuestos, comercio e inversiones, según se desprendía de la red de acuerdos fiscales bilaterales y de las disposiciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

2. El objetivo consistente en que el comercio fuera libre y leal no podía conseguirse mediante acuerdos arancelarios solamente, porque había políticas no arancelarias, tales como las relativas a los contingentes, al trato preferencial y a las subvenciones, que podían llevar a la restricción del comercio. Eran motivo de especial preocupación las estructuras fiscales directas e indirectas que podían actuar como subvenciones implícitas a la producción y a la exportación.

Análogamente, los impuestos internos no debían discriminar entre las mercancías de producción nacional y las mercancías importadas, especialmente cuando esos impuestos se aplicaban en un sector determinado, porque tal utilización tenía el efecto de una subvención. Finalmente, la imposición de las corrientes financieras procedentes de las inversiones extranjeras directas tanto en el país de origen como en el país receptor podía constituir una barrera fiscal al libre comercio. Los problemas de doble tributación resultantes se aminoraban concertando tratados fiscales bilaterales. Ahora bien, los tratados fiscales tenían por finalidad mantener una distribución equitativa de los ingresos cuando había corrientes de capital en los dos sentidos.

3. Las empresas multinacionales desviaban ingresos hacia empresas afiliadas residentes en paraísos fiscales a fin de aprovechar los tipos impositivos inferiores aplicados en esos paraísos fiscales. Los paraísos fiscales podían clasificarse en "paraísos fiscales para la producción", que eran países que aplicaban unos tipos impositivos muy bajos a los ingresos procedentes de la manufactura, y "paraísos fiscales tradicionales", que eran países que aplicaban unos tipos impositivos bajos a los ingresos obtenidos por las empresas cuyo domicilio legal se encontraba en esos países, especialmente los centros financieros. Los tratados bilaterales eran de poca utilidad, porque se concertaban principalmente entre países desarrollados que tenían estructuras económicas similares. Dada su naturaleza bilateral, esos tratados no podían hacer frente al proteccionismo fiscal predatorio causado por los paraísos fiscales de producción o por los paraísos fiscales tradicionales. Lo que se necesitaba era una organización multilateral que pudiera hacer frente al problema de la competencia fiscal. Las Naciones Unidas eran evidentemente el lugar en que se podía establecer tal organización.

4. En sus observaciones, el ponente señaló que los países en desarrollo competían con los países desarrollados para obtener capitales. La tributación llegaba a la raíz misma del país. Esta competencia constituía un serio dilema para los países en desarrollo, porque los capitales eran limitados y la competencia podía hacer que esos países ofreciesen unas concesiones fiscales

excesivamente generosas. De ahí que algunos países en desarrollo pudieran estar concediendo moratorias fiscales que no respondiesen a sus intereses reales. Además, las empresas siempre presionarían a los países en desarrollo para que no suprimiesen incentivos fiscales, amenazándolos con dejar de operar en el país. Los países en desarrollo eran sensibles a las subvenciones a la exportación porque tenían que proteger a su industria. Era necesario tomar medidas sobre la doble no tributación, ya que los tratados bilaterales no eran suficientes a ese respecto. Se necesitaba un organismo multinacional que se ocupase de la competencia fiscal.

5. Un representante de un país en desarrollo afirmó que había que trabajar sobre los paraísos fiscales de las sedes. A este respecto, convenía examinar las directrices de la Unión Europea sobre la competencia perjudicial. Asimismo se señaló que los países no estaban dispuestos a abandonar su soberanía fiscal. Sin embargo, los países en desarrollo podían estar desperdiciando sus recursos al hacer concesiones fiscales. En la práctica, muchos países no abandonarían los incentivos fiscales, sean cuales fueren los argumentos que pudieran aducirse para que los abandonasen.

6. Un representante de un país en desarrollo opinó que existía una contradicción entre la OMC y los acuerdos fiscales. A su juicio, la Unión Europea estimaba que la competencia fiscal podía ser perjudicial para ella, pero esa competencia no era un problema para los países de fuera de su región. Asimismo reafirmó la preocupación del Grupo por el hecho de que los tratados no impidiesen la doble no tributación.

7. Un observador de un país en desarrollo sostuvo que las políticas de la OCDE tendían a favorecer las inversiones extranjeras, lo que a su vez era un gran obstáculo para el desarrollo de los países en desarrollo. Si los tratados no fueran tendenciosos, funcionarían mucho mejor. También pidió al Grupo que no utilizase la jerga de los "paraísos fiscales", porque significaba cosas diferentes para personas diferentes. En vez de ello, el Grupo debía exponer en qué consistía realmente el problema. Por otra parte, los países desarrollados utilizaban ampliamente los incentivos fiscales durante su proceso de desarrollo; por consiguiente, no se debía descartar la posible utilización de incentivos fiscales. El capital nacional de que se disponía en los países en desarrollo no era suficiente en la actualidad para el crecimiento económico, por lo que había estancamiento económico. Las concesiones fiscales eran un último recurso para estimular la

inversión. Sin embargo, si no había incentivos fiscales, en la práctica no era probable que se hicieran inversiones. La solución del problema consistía en armonizar los incentivos fiscales.

8. Un representante de un país desarrollado preguntó qué acuerdos debían concertar los países en desarrollo. Si los países en desarrollo concertaban acuerdos fiscales, ¿cuál debería ser el contenido de éstos? Ese representante estimó que era muy importante que el Grupo considerase unos acuerdos sobre el riguroso intercambio de información entre los países.

9. El Presidente señaló que los políticos tenían la última palabra sobre la política fiscal en lo que se refería a los incentivos fiscales o al aumento de los impuestos. En el plano internacional se tendía a la reducción de la carga fiscal. Así pues, no era normal que hubiera impuestos elevados y concesiones fiscales. Un país que negociase con un interlocutor fuerte para concertar un tratado tendría que hacer concesiones fiscales. Si un país abandonaba impuestos en la fuente, ¿qué obtenía a cambio? Las estructuras de los tratados carecerían de equilibrio porque los tratados se redactaban para los países desarrollados. Un representante de un país desarrollado puso en tela de juicio esa conclusión, afirmando que la Convención Modelo de las Naciones Unidas se había redactado específicamente para su utilización por los países en desarrollo. El Presidente respondió que el Grupo estaba reunido para elaborar la Convención Modelo de las Naciones Unidas, y no para desmantelarla. Era importante promover las corrientes de capital eliminando la tributación excesiva, pero esto había de hacerse de forma equitativa.

10. Un observador de un país en desarrollo comentó que había una contradicción entre, por una parte, los impuestos elevados sobre la renta y, por otra, las exenciones de las inversiones extranjeras. Esto llevaba a fraudes fiscales y a problemas en la recaudación de los impuestos. Era mejor utilizar un impuesto sobre el valor añadido porque éste no discriminaba. El Presidente respondió que los impuestos indirectos regresivos estaban anticuados. El FMI ofrecía el impuesto sobre el valor añadido; ahora bien, las personas sin recursos no podían soportar la carga que representaban tales impuestos.

11. Algunos observadores señalaron que, para no ofender innecesariamente, se debían elegir cuidadosamente los términos utilizados para describir los regímenes fiscales que proporcionaban

diversas ventajas fiscales. Señalaron que la utilización de un lenguaje neutro, no peyorativo, facilitaría los debates y haría que mejorasen las posibilidades de concertar acuerdos de fondo.

12. El Grupo llegó a un consenso en el sentido de que los países en desarrollo tenían que idear incentivos fiscales a la inversión que no fueran perjudiciales. A este respecto, la OCDE había realizado algunos buenos trabajos. La comunidad internacional no estaba preparada para concertar un acuerdo multilateral sobre la competencia fiscal. Cada país tenía que adoptar una decisión soberana sobre la utilización de incentivos fiscales. No obstante, el Grupo tomó conocimiento del estudio que estaba realizando la OCDE sobre la forma de concebir los incentivos fiscales. Por otra parte, el Secretario del Grupo señaló que, el 5 de agosto de 2003, el Secretario General había dispuesto que se reforzase el Grupo para convertirlo en un comité fiscal intergubernamental.

La tributación financiera y el desarrollo de los mercados de valores

13. Se presentaron dos documentos en los que se analizaban los efectos de la estructura fiscal sobre factores económicos tales como el crecimiento económico y los mercados de valores. Uno de los documentos se titulaba "La tributación financiera y el desarrollo de los mercados de valores" (ST/SG/AC.8/2003/L.5). El otro se titulaba "*Economic Equity Market, and Trade Implications of and Interactions with Taxation in a Multinational Setting*" (ST/SG/AC.8/2003/CRP.5).

14. Como los documentos trataban de cuestiones similares, se presentaron juntos, indicando la procedencia, en su caso. Los documentos se centraron en la relación entre la estructura fiscal y las tres cuestiones siguientes: 1) el crecimiento económico y las corrientes de inversión; 2) las corrientes de inversiones de capital y el modelo para la adopción de decisiones sobre la transferencia de capital, y 3) los mercados de valores.

15. El ponente abordó cada una de esas tres cuestiones y expuso los resultados de las investigaciones realizadas sobre cada una de ellas. Los resultados expuestos demostraban que, en los tres sectores, había pruebas, primero, de la existencia de un vínculo entre los cambios de la estructura fiscal y, específicamente, el movimiento económico en el país en el que se habían producido los cambios fiscales, así como en otros países de la muestra; segundo, de que había corrientes de inversiones extranjeras directas entre los países de impuestos elevados y los países

de impuestos bajos, así como entre los países que aplicaban el método de la exención para gravar los ingresos obtenidos en el extranjero y los países que aplicaban el método de la imputación de los impuestos extranjeros, y, tercero, de que había tanto factores relacionados con la demanda como factores relacionados con la oferta que afectaban al desarrollo de los mercados de valores.

16. En general, se afirmó que los resultados eran interesantes y, en algunos casos, importantes, pero el ponente puso en guardia contra la utilización de tales resultados por dos razones.

Primero, cabía hacer inferencias, pero había que reconocer que el alcance de las investigaciones era limitado, por cuanto en el modelo no se especificaban numerosos factores no fiscales que afectaban al crecimiento económico y al desarrollo de los mercados. Segundo, mientras no se examinase a fondo el plan de las investigaciones, no estaría claro si se habían introducido sesgos, por ejemplo incluyendo solamente los efectos a corto plazo o no distinguiendo entre las concesiones fiscales perjudiciales, las concesiones fiscales beneficiosas y las concesiones fiscales neutras.

17. No obstante, se señaló que, incluso con esas salvedades, era útil utilizar tales análisis económicos en los debates del Grupo, pero se añadió que esos análisis sólo serían útiles si las investigaciones se hicieran rigurosa y correctamente y si se tuviera cuidado de enfocar debidamente los trabajos.

18. El ponente expuso sus observaciones sobre la experiencia del mercado de valores de México. Subrayó la función que los factores no fiscales desempeñaban en ese tipo de análisis haciendo referencia a la experiencia de México en el desarrollo del mercado de valores a través de una serie de crisis económicas y políticas. Por ejemplo, describió como, durante la subida de los precios del petróleo en el decenio de 1980, México ofreció mejores tipos de interés para atraer inversiones. Ahora bien, cuando el precio del petróleo bajó, también empeoró la fortuna del país. En consecuencia, el Gobierno tuvo que nacionalizar los bancos. Las crisis llevaron a una menor participación en los mercados de valores. El Gobierno optó por emitir deuda de alto rendimiento. Estas medidas se tomaron para contribuir a la flexibilidad y al desarrollo de los mercados, pero en el proceso no intervino el centro financiero, por lo que los resultados fueron desfavorables.

19. Otro ejemplo dado por el ponente fue la subida del valor de las acciones entre 1990 y 1992. Esto se consideró como un efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de los acuerdos de libre comercio, y fue otro ejemplo de la importancia de los factores no fiscales en la evaluación del desarrollo. En resumen, el ponente sostuvo que los impuestos no eran el único factor que afectaba al mercado ni al desarrollo del mercado. Entre otros factores figuraban el deseo de los inversionistas de obtener seguridad y estabilidad, así como el hecho de que, al igual que en el caso de los productos financieros derivados, el marco fiscal se encontraba detrás del mercado de valores. Después de escuchar al ponente, muchos miembros, observadores y otras personas hicieron cierto número de importantes comentarios y observaciones.

20. Una observación que se repitió fue que los mercados de capital necesitaban "confianza", "transparencia", "una buena infraestructura", "una fuerza de trabajo disponible", "un gobierno estable" y "estabilidad política". Además, muchos señalaron que los incentivos fiscales también influían.

21. Como el mundo no era homogéneo, varios miembros, al igual que el ponente, reconocieron que no todos los mercados de capitales eran iguales ni reaccionaban de la misma forma. De hecho, un miembro señaló que, en su propio país, los dirigentes estaban tan preocupados por las consecuencias que tendría la creación de un impuesto sobre el capital que durante algún tiempo no establecieron ese impuesto. Cuando finalmente crearon un impuesto sobre las ganancias de capital, comprobaron que los mercados de valores reaccionaban poco o no reaccionaban nada.

22. Otro miembro recordó la experiencia de la India, que de hecho estableció un impuesto sobre las ganancias de capital al limitar la capacidad de los inversionistas para buscar el acuerdo fiscal más favorable. Ello hizo que bajasen los valores de las acciones. Se afirmó que esa experiencia era un ejemplo de comportamiento basado en la tributación.

23. Buena parte del debate libre se centró en la imposición o no imposición de las ganancias de capital de los no residentes. Por ejemplo, la Convención fiscal modelo de las Naciones Unidas y el Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE no establecían ningún impuesto sobre las ganancias de capital de los no residentes, al tiempo que gravaban los ingresos en concepto de dividendos de

esas personas. Un observador señaló que la no imposición de las ganancias de capital en el país de origen llevaba probablemente a una doble no tributación en muchos casos.

24. Una observadora expuso la experiencia adquirida por su país en los mercados de valores y en la imposición del capital. Describió cómo su país experimentó una gran entrada de capitales en el decenio de 1990. Para evitar una auténtica conmoción, el país gravó con un impuesto los capitales que entraban en él; en otras palabras, el impuesto se pagaba inicialmente. Ese país, aunque actualmente no aplicaba ese impuesto, se reservaba el derecho a establecerlo de nuevo en cualquier momento. Esa observadora señaló después que, a su juicio, la posición de las Naciones Unidas y la posición de la OCDE en lo que se refería a la imposición de las ganancias de capital y a la imposición de los dividendos eran incompatibles. Apoyando ese parecer, un participante observó que los dividendos podían convertirse a veces en ganancias de capital muy fácilmente y que algunas restricciones de las corrientes de capital muy rápidas parecían justificadas, dados los despilfarros económicos a que dieron lugar las conmociones económicas de fines del decenio de 1990. Un observador señaló que la conversión de dividendos en ganancias de capital era un problema menor para las inversiones de cartera.

25. Otros miembros afirmaron que, basándose en su experiencia, no se podían instituir políticas fiscales en momentos de crisis fiscal. De hecho, el ponente estuvo de acuerdo con esa afirmación y señaló que esa era precisamente una de las observaciones que se hacían en el documento.

26. Como ejemplo de las diferencias existentes en los mercados de capitales, otro miembro comparó los mercados de valores de los Estados Unidos y del Reino Unido con los mercados de los países en desarrollo y con los mercados de las economías en transición. Señaló que el mercado de valores de los Estados Unidos estaba en contracción y que el mercado del Reino Unido tenía solamente un modesto crecimiento. Su conclusión era que ninguno de esos mercados sería idóneo para probar el efecto de la tributación sobre los mercados de valores. Afirmó que el analista tenía que conocer el mercado de que se tratase.

27. Otro observador de un país en desarrollo señaló que su país había abierto recientemente una bolsa y había establecido unos generosos incentivos fiscales para estimularla. En esa bolsa había en ese momento unas 20 compañías, y el índice bursátil era de alrededor de 100. Señaló

que tal vez su país fuera un buen lugar en el que estudiar los efectos de la tributación sobre los mercados de capitales.

28. En respuesta, el Presidente dijo que ese país, si adoptase una economía de mercado, podría muy bien experimentar un crecimiento considerable, pero ello no tendría nada que ver con la tributación. Señaló que, si un país trata de conceder ventajas e incentivos para atraer capitales, a largo plazo puede dañar la economía. Afirmó que en algunos países se gravaban con impuestos las ganancias de capital y los dividendos, pese a lo cual sus economías funcionaban.

29. El ponente observó que, en realidad, no se podía equiparar la imposición de las ganancias de capital con la imposición de los dividendos. Señaló que el impuesto sobre las ganancias de capital era en gran parte un impuesto "secundario", es decir, que se imponía después de haberse creado el valor con su introducción en bolsa. En cambio, el impuesto sobre los dividendos era un impuesto directo sobre la renta de las sociedades que se estaba distribuyendo a los accionistas. Si la empresa no pagaba dividendos, la riqueza consiguiente permanecía en la empresa. De ahí que esa distinción pudiera ser una base válida para tratar de forma diferente a los dos. No obstante, se señaló que esa distinción era válida solamente si los dividendos no podían convertirse en ganancias de capital, como ocurría en muchos países.

30. Aunque todo el mundo creía que los impuestos influían en los mercados de valores, esa observación, por sí sola, no era útil, porque había otros factores que influían en ellos. En 20 años de investigaciones sobre el comportamiento de los mercados, algunos analistas habían confundido estas cuestiones. En consecuencia, los resultados de sus investigaciones tal vez no fueran fiables.

31. El ponente observó que no todos los mercados de valores eran iguales. No se podían comparar los mercados maduros con los mercados inmaduros. La tributación tal vez no fuera tan importante en un mercado como podía serlo en otro.

32. El Secretario hizo referencia al informe del Secretario General sobre la aplicación y seguimiento de los compromisos y acuerdos alcanzados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/58/216), y particularmente a su párrafo 167, en el que se señalaba la necesidad de convertir el Grupo ad hoc de Expertos sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación en un órgano intergubernamental.

33. El Secretario se refirió asimismo a las repercusiones que las leyes sobre incentivos fiscales tenían sobre la competencia fiscal, y observó que, dado que la tributación podía ser un importante elemento para la adopción de decisiones sobre inversión, las políticas fiscales también podían utilizarse como instrumento para reforzar tanto las inversiones extranjeras directas como las inversiones de cartera.

34. Las autoridades locales a las que le preocupaba que los incentivos fiscales estuviesen dirigidos a los gobiernos extranjeros en vez de a los inversionistas podían examinar con las autoridades fiscales del otro Estado contratante si se podría aplicar un descuento por concepto del impuesto potencial. De todas formas, señaló que, para alcanzar el objetivo consistente en atraer inversiones extranjeras directas e inversiones de cartera, era necesario introducir reformas de gran alcance a fin de crear un entorno propicio para el desarrollo y las inversiones del sector privado. Ese entorno propicio podía crearse con el apoyo y la asistencia de las Naciones Unidas en el marco sugerido más arriba.
