

La neutralidad de los métodos para evitar la doble imposición internacional en un contexto de libre circulación de capitales¹

SANMARTÍN JARAMILLO, P.G.

Departamento de Disciplinas Económicas y Financieras Universidad de Alicante.

Campus de San Vicente del Raspeig Apdo. 99 E-03080 ALICANTE Tlf.: 965 90 3400 Ext.: 2540 – Fax: 965 90 3473. E-mail:pedro.sanmartin@ua.es

RESUMEN

El trabajo muestra los efectos que tienen los principales métodos para evitar la doble imposición internacional sobre la eficiencia en la asignación de los capitales a nivel mundial, esto es, en qué medida son neutrales en las decisiones de localización de capitales. Al desglosar entre neutralidad para la exportación y para la importación de capitales, en un contexto unilateral se observa que el método del crédito fiscal y la exención en origen respetan en general la primera, mientras que la exención en destino respeta en general la segunda. En un contexto bilateral, la combinación de métodos determina distintos sistemas de fiscalidad de las rentas del capital en función del reparto de la potestad de gravamen, consiguiéndose una u otra neutralidad.

Siendo la neutralidad para la exportación de capitales el concepto relevante para la evaluación de la eficiencia a nivel mundial, parece que el sistema de tributación basado en la residencia (exención en origen como método general) es el más adecuado en economías fuertemente integradas y con libre movilidad de capitales, como la UE.

Palabras clave: fiscalidad internacional, doble imposición, coordinación fiscal, neutralidad fiscal.

The Neutrality of the Methods for the Avoidance of International Double Taxation in a Free Capital Movement Context

ABSTRACT

This article shows how the main methods for the avoidance of international double taxation affect international efficiency on world's capital allocation, i.e. how neutral they are in respect of capital location decisions. In distinguishing between capital export and capital import neutrality, in a unilateral context it is observed that the credit as well as the exemption-at-source method generally respect the first, while the exemption-at-destination method generally fulfills the latter. In a bilateral context, the combination of methods determines several capital income taxation systems, depending on the tax rights distribution, fulfilling one or other type of neutrality.

Being capital export neutrality the relevant concept when assessing world's capital efficiency, it seems that the tax system based on residency (exemption-at-source as the general method) is the more appropriate for economies with a high degree of integration and free capital movements, as the EU.

Key words: international taxation, double taxation, tax coordination, fiscal neutrality.

Clasificación JEL: H2, H7, H8

Artículo recibido en mayo de 2003 y aprobado en febrero de 2004

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref.: E-22107

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es mostrar los efectos que tienen los principales métodos para evitar la doble imposición internacional sobre la eficiencia en la asignación de los capitales a nivel mundial. Tal asignación eficiente se identifica con el cumplimiento del principio impositivo de la neutralidad. En economías abiertas, los efectos sobre la misma de las formas de paliar la doble imposición serán tanto más relevantes cuanto mayor sea la integración de los mercados, y su estudio deviene esencial si, como en el caso de la Unión Europea (UE), existe libre movilidad de capitales. El sistema impositivo que grave las rentas internacionales del capital en este contexto debe promover la eficiencia, incrementando el bienestar de los estados implicados, y no condicionar las decisiones de localización de los capitales.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En el apartado 2 se plantean los conceptos a manejar (clases de métodos y tipos de neutralidad) y se exponen las hipótesis que definen el escenario de tributación de las rentas del capital. En los apartados 3 y 4 se examinan las propiedades de los métodos respecto a la neutralidad para la exportación y para la importación de capitales, respectivamente. En el apartado 5 se analizan las condiciones de tributación de las rentas del capital en el contexto de distintos sistemas impositivos, definidos según cuáles sean los métodos elegidos por los estados. Finalmente, en el apartado 6 se efectúa una evaluación de los anteriores sistemas, con especial referencia al caso de la UE, y se exponen las conclusiones.

2. PLANTEAMIENTO Y CONCEPTOS PREVIOS

Al considerar las inversiones de capitales en un contexto internacional, el concepto de la neutralidad fiscal de la teoría de la hacienda pública tradicional, pensada para economías nacionales, adquiere una nueva dimensión, pues existe más de un estado con pretensiones impositivas. Así, generalmente, en las inversiones transnacionales se producirá una doble imposición internacional por la interacción de soberanías fiscales, que se trata de aliviar mediante la articulación de vías que permitan paliarla. Tales métodos son los siguientes²:

a) Método del crédito fiscal. Reviste dos modalidades básicas:

-*Limitado.* Por este método el estado donde reside fiscalmente el receptor sufre a gravamen las rentas de origen externo, incluyéndolas en la base imponible del

1. El presente artículo constituye una versión actualizada de un trabajo aceptado y presentado como ponencia en el X Encuentro de Economía Pública, celebrado en Tenerife en febrero de 2003.

2. Se excluye expresamente el método de deducción, dado su uso prácticamente nulo por los estados.

inversor junto con el resto de sus rentas de fuente nacional. En contrapartida, se le permite una deducción en su cuota equivalente al impuesto satisfecho en el estado de origen de las rentas; sin embargo, el importe del crédito fiscal se limita a la parte de cuota devengada en el primer estado que corresponde a las rentas de origen extranjero.

-*Pleno*. Idéntico al anterior, con la diferencia de que no se limita la acreditación del impuesto extranjero, por lo que la hacienda del estado del perceptor devuelve íntegramente el impuesto satisfecho por su residente en el otro estado.

b) Método de exención. Con el fin de eliminar la doble imposición, se establece que las rentas sólo sean gravadas en un estado. Al basarse en una distribución del poder tributario, también se denomina método de reparto³. En función de cuál de los estados sea el que exonera, se distingue:

- *Exención en destino*: es el país de destino de las rentas quien declara la exención. A su vez, puede tratarse de:
 - *Íntegra*: las rentas de origen extranjero, que ya habrán tributado en el estado de la fuente, no se gravan en el estado de residencia, no considerándolas éste en absoluto para la liquidación tributaria.
 - *Con progresividad*: bajo esta modalidad alternativa el estado de residencia no grava las rentas extranjeras pero sí las considera a la hora de calcular el tipo de gravamen aplicable al resto de rentas no exentas del inversor residente.
- *Exención en origen*: es el país de origen de las rentas (estado de la fuente) quien declara la exención.

De este modo, la aplicación de distintos métodos para evitar la doble imposición internacional podrá producir diferentes efectos sobre la neutralidad de los sistemas fiscales conjuntamente considerados, si determinan una carga fiscal distinta para el inversor, la cual evidentemente también variará según los tipos impositivos vigentes en los estados implicados. Esos diferenciales pueden potencialmente implicar el desvío de capitales hacia territorios donde reciban un trato fiscal más favorable, lugares donde sin embargo su productividad (antes de impuestos) no es necesariamente la mayor, en detrimento de aquellos otros que sí la maximizan y que, por tanto, garantizan una optimización en el uso de los recursos. Si esto ocurriera, se producirían ineficiencias a nivel mundial que supondrían una pérdida de riqueza y bienestar global. La influencia de los impuestos en un contexto de libre movilidad de capitales puede ser, por tanto, muy relevante, ya que en ausencia de otros costes, como el riesgo cambiario o los tipos de interés, el factor fiscal puede convertirse en determinante a la hora de la localización de los capitales⁴.

3. CHECA (1988).

4. FERNÁNDEZ (1990).

El principio impositivo de la neutralidad exige que los sistemas fiscales no interfieran (o lo hagan lo menos posible) en las decisiones económicas, y que coadyuven a la eficiencia en la asignación de los recursos⁵. Para calibrar la neutralidad en un contexto internacional, donde interaccionan varios sistemas fiscales, es necesario reformular dicho principio. Así, se puede distinguir entre la neutralidad para la exportación de capitales (NEC) y la neutralidad para la importación de capitales (NIC), principios enunciados originariamente por MUSGRAVE (1960)⁶:

- La NEC significa que un inversor debería recibir la misma carga fiscal, nacional más extranjera, con independencia de la fuente nacional o extranjera de las rentas de sus inversiones. Así, al soportar el mismo tipo impositivo efectivo con independencia de la localización de la inversión, los flujos de capital fluirán entre países hasta la igualación de la tasa de rentabilidad antes de impuestos, igualando con ello también la productividad marginal del capital, y por ende, logrando la asignación eficiente de la inversión internacional.

- Por su parte, la NIC se verifica cuando los inversores, nacionales y extranjeros, en un determinado mercado nacional obtienen la misma tasa de rentabilidad después de impuestos en inversiones similares en ese mercado, lo que significa que sus cargas fiscales deben ser coincidentes. Este tipo de neutralidad procura que el agente que invierta sea aquel que produce los bienes y servicios de forma más eficiente⁷.

En este contexto, el concepto verdaderamente relevante a la hora de estudiar la neutralidad en la imposición de los capitales es la NEC, como más adelante se dirá; no obstante, resulta de interés ocuparse del estudio de la NIC, ya que permitirá contrastar una y otra.

Para analizar la NEC y la NIC en los apartados siguientes, se partirá de un planteamiento de hipótesis que permita caracterizar las situaciones de inversión nacional y extranjera, de modo que podamos efectuar comparaciones y extraer conclusiones al respecto:

1^a. Consideramos un inversor residente en un estado A (en adelante, E_A). Del total de rentas que obtiene, una parte corresponde a rentas que obtiene exclusivamente en el E_A y que no puede obtener en otros estados; tales serían rentas por la realización de actividades económicas o rentas del trabajo. Sin embargo, las rentas del capital u otras rentas pasivas pueden provenir no sólo del E_A , sino también del exterior, al poder localizar su inversión en otro estado distinto (estado B, en adelante E_B).

2^a. Los inversores pueden ser personas físicas, sujetos a tipos impositivos progresivos, o personas jurídicas, tributando a tipos proporcionales.

3^a. Existe libre movilidad de capitales, lo que implica que no existen restricciones a la circulación transfronteriza de los mismos, ni ningún otro coste adicional derivado de ella.

5. RUBIO (2001).

6. Para otra aproximación a estos principios, véase IZQUIERDO (1999) y ALBI et al. (2000).

7. Véase OCDE (1991).

4ª. Los inversores actúan racionalmente, de modo que colocarán sus ahorros allí donde maximicen la rentabilidad neta, después de impuestos, de sus inversiones.

5ª. En ninguno de los estados existe discriminación respecto al gravamen de las rentas del capital obtenidas en territorio nacional y fuera de él⁸.

3. LOS DISTINTOS MÉTODOS ANTE LA NEUTRALIDAD PARA LA EXPORTACIÓN DE CAPITALES

Bajo las condiciones anteriormente descritas, y comenzando con el principio de la NEC, examinamos los resultados de la aplicación del método del crédito fiscal y del método de exención, en sus diferentes modalidades.

3.1. Crédito fiscal limitado

El inversor del E_A se planteará si localizar sus ahorros en su propio estado o en el E_B . Partiendo de una situación en la que la tasa de rentabilidad (antes de cualquier impuesto) es idéntica en ambos estados, al inversor le ha de resultar indiferente la inversión en uno u otro estado. Ahora bien, considerando el factor añadido de la tributación por esa renta al E_A y/o al E_B , puede dejar de ser indiferente si la rentabilidad después de impuestos varía de un estado a otro. Así pues, para que haya NEC, no se debería inclinar la elección hacia un estado determinado, tratándose de idénticas inversiones. Así, expresamos las rentabilidades netas en caso de invertir en el E_A o en el E_B :

$$R_N = R_B \times (1 - t_A)$$

$$R_N^* = R_B \times (1 - t_B^*) - [R_B \times t_A - \text{menor}\{R_B \times t_A, R_B \times t_B^*\}]$$

donde R_N es la rentabilidad neta (después de impuestos) si se invierte en el E_A ; R_N^* es la rentabilidad neta (después de impuestos) si se invierte en el E_B ; R_B es la rentabilidad bruta de la inversión, antes de la aplicación de cualquier impuesto, y que coincide para una inversión de características similares tanto en E_A como en E_B ; t_A es el tipo impositivo efectivo en el E_A , que recae sobre las rentas del capital, siendo $t_A < 1$; t_B^* es el tipo impositivo efectivo que el E_B aplica al inversor no residente⁹, siendo también $t_B^* < 1$.

8. Esto es, no se aplican distintos tipos a las rentas foráneas, extremo que se verifica en la mayoría de los sistemas fiscales avanzados, gravándose conjuntamente las rentas nacionales y las extranjeras, sin aplicarles tipos o escalas diferenciados.

9. Normalmente este tipo será proporcional, en forma de retención en la fuente.

Para simplificar R_N^* , observemos qué ocurre cuándo uno u otro tipo sea menor:

$$\begin{aligned} t_A < t_B^*: R_N^* &= R_B \times (1 - t_B^*) - (R_B \times t_A - R_B \times t_A) = R_B \times (1 - t_B^*) \\ t_A > t_B^*: R_N^* &= R_B \times (1 - t_B^*) - (R_B \times t_A - R_B \times t_B^*) = R_B - R_B \times t_B^* - R_B \times t_A \\ &+ R_B \times t_B^* = R_B - R_B \times t_A = R_B \times (1 - t_A) \end{aligned}$$

Tras deducir el impuesto extranjero, el inversor acaba soportando el mayor de los dos tipos. Por tanto, si reescribimos la segunda igualdad:

$$R_N^* = R_B \times (1 - \max \{t_A, t_B^*\})$$

Para que la introducción de impuestos no interfiera en la localización de los capitales, las rentabilidades netas de ambas alternativas de inversión deben coincidir, de manera que la opción entre inversión nacional y extranjera siga siendo indiferente. Las rentabilidades netas se igualarán cuando:

$$R_N = R_N^* \Leftrightarrow R_B \times (1 - t_A) = R_B \times (1 - \max \{t_A, t_B^*\})$$

Igualdad que se cumplirá si $t_A \geq t_B^*$. En todos esos casos se verifica la NEC, pues el inversor acabará tributando al tipo t_A por todas sus rentas del capital.

3.2. Crédito fiscal pleno

Las rentabilidades netas serían:

$$\begin{aligned} R_N &= R_B \times (1 - t_A) \\ R_N^* &= R_B \times (1 - t_B^*) - [R_B \times (t_A - t_B^*)] \end{aligned}$$

Si operamos en la segunda igualdad, veremos cómo el efecto del crédito ilimitado concedido por el E_A , lleva a la siguiente simplificación:

$$R_N^* = R_B \times (1 - t_A)$$

Siendo ello así, es inmediato que $R_N = R_N^*$, para todo t_A y t_B^* . Por tanto, con el crédito fiscal pleno siempre se verifica la NEC. Tanto si $t_A > t_B^*$ como si $t_A < t_B^*$, el crédito fiscal por el impuesto foráneo ajusta, mediante una tributación adicional o una devolución, el impuesto total satisfecho al que correspondería pagar en el E_A , por lo que los motivos fiscales resultan irrelevantes ante la elección de inversión en uno u otro estado, decidiéndose ésta estrictamente por su mayor o menor rentabilidad financiera.

3.3. Exención en destino: íntegra

En esta modalidad el E_A gravará, en el postulado de inversión exterior, el resto de rentas del inversor a un tipo más bajo del que lo harían si la inversión y su rendimiento se localizasen en el E_A . Así, las rentabilidades netas serán:

$$\begin{aligned} R_N &= R_B \times (1 - t_A) \\ R_N^* &= R_B \times (1 - t_B^*) + RR \times (t_A - t_A') \end{aligned}$$

Donde RR denota al resto de rentas del inversor, que se obtienen en el E_A , y t_A' al nuevo tipo efectivo en el E_A que resulta de gravar únicamente la renta nacional (y no la mundial), tal que $t_A' < t_A$. Por tanto, el nuevo sumando que aparece en la segunda expresión nos indica que con la exención íntegra se manifiesta una «rentabilidad» adicional de la inversión en el E_B , como consecuencia de la pérdida de progresividad de su impuesto personal. Evidentemente sólo tiene sentido distinguir entre exención íntegra y con progresividad cuando el impuesto del E_A es progresivo (personas físicas). En el caso de impuestos proporcionales (personas jurídicas¹⁰), se tendría que $t_A - t_A' = 0$ y resultaría el caso del siguiente método.

Si igualamos rendimientos:

$$\begin{aligned} R_N &= R_N^* \Leftrightarrow R_B \times (1 - t_A) = R_B \times (1 - t_B^*) + RR \times (t_A - t_A') \Leftrightarrow \\ &\Leftrightarrow R_B - R_B \times t_A = R_B - R_B \times t_B^* + RR \times (t_A - t_A') \Leftrightarrow \\ &\Leftrightarrow R_B \times t_B^* = R_B \times t_A + RR \times (t_A - t_A') \end{aligned}$$

Finalmente, si expresamos t_B^* en función de t_A :

$$t_B^* = t_A + (RR / R_B) \times (t_A - t_A')$$

Lo que nos indica que, para poder alcanzar la NEC, t_B^* tiene que ser superior a t_A , puesto que $t_A - t_A' > 0$ y $RR / R_B > 0$, y además lo suficientemente mayor como para compensar la pérdida de progresividad ocasionada por la inversión exterior.

3.4. Exención en destino: con progresividad

Ahora el E_A preserva la capacidad económica del inversor, tributando el resto de rentas (nacionales) al tipo t_A , por lo que no existe pérdida de progresividad. Por ello las rentabilidades netas serán:

10. Se entiende por las mismas, en general, aquellas entidades sujetas a impuestos sobre la renta de las sociedades, cuyos tipos son proporcionales, haciendo abstracción de la existencia en algunos sistemas fiscales, como en España para las empresas de reducida dimensión, de tipos reducidos que coexisten con el tipo general, lo que a la postre determina un cierto grado de progresividad.

$$R_N = R_B \times (1 - t_A)$$

$$R_N^* = R_B \times (1 - t_B^*)$$

Igualando:

$$R_N = R_N^* \Leftrightarrow R_B \times (1 - t_A) = R_B \times (1 - t_B^*)$$

Identidad que se cumplirá únicamente si $t_A = t_B^*$. La consecución de la NEC por parte del E_A dependerá de cuál sea el nivel de tributación en el E_B . De este modo, si $t_A > t_B^*$ ($t_A < t_B^*$), entonces $R_N < R_N^*$ ($R_N > R_N^*$), y el inversor preferirá localizar su capital íntegramente en el E_B (E_A).

3.5. Exención en origen

Las rentas del capital sólo se gravan en el estado del inversor (E_A). Al no haber soportado ninguna carga fiscal en el E_B , no consideramos el caso de que el E_A pueda ofrecer ningún crédito fiscal a sus inversores¹¹. Obviamente, el factor fiscal del E_B pierde toda relevancia a la hora de calcular el rendimiento neto de las inversiones, y dado que $t_B^* = 0$, las rentabilidades netas por la inversión nacional y la extranjera son las mismas:

$$R_N = R_N^* = R_B \times (1 - t_A)$$

De tal manera que la NEC se cumplirá siempre, dondequiera que el inversor del E_A invierta sus capitales.

Las propiedades de los distintos métodos ante la NEC se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO 1

	Se favorece la inversión en el E_A	Se favorece la inversión en el E_B	NEC
Crédito fiscal limitado	$t_A < t_B^*$	-	$t_A > t_B^*$
Crédito fiscal pleno	-	-	Siempre
Exención en destino: íntegra	$t_B^* > t_A + D$	$t_B^* < t_A + D$	$t_B^* = t_A + D$
Exención en destino: con progresividad	$t_A < t_B^*$	$t_A > t_B^*$	$t_A = t_B^*$
Exención en origen:	-	-	Siempre

$D = (RR / R_B) \times (t_A - t_A')$ es el diferencial exigido a t_B^* para compensar la pérdida de progresividad.

Fuente: Elaboración propia.

11. Es decir, eliminamos la posibilidad del *tax sparing* o método de deducción de impuestos no pagados, en caso de que la exoneración en el E_B viniera motivada por algún tipo de incentivo específico al desarrollo.

4. LOS DISTINTOS MÉTODOS ANTE LA NEUTRALIDAD PARA LA IMPORTACIÓN DE CAPITALES

Para el análisis de la NIC, esto es, de la neutralidad entre los inversores en el E_B , es necesario añadir más hipótesis de partida, que reflejen las condiciones de tributación en el EB:

6ª. El gravamen de las rentas del capital en el E_B no es necesariamente idéntico para los residentes y los no residentes en el E_B , sino que puede existir un trato fiscal diferenciado¹².

7ª. Para que la comparación entre el inversor residente y el no residente en el E_B cobre pleno sentido, se ha de partir de que ambos inversores se encuentran en las mismas condiciones. Tratándose de personas físicas, se ha de suponer la existencia de unos niveles de renta total similares, pues si se tratase de inversores en situaciones muy dispares, el impacto de la progresividad de los tipos impositivos desvirtuaría las comparaciones¹³; tratándose de empresas no se daría este inconveniente, puesto que tributarían en sus respectivos estados a tipos proporcionales.

Para verificar el cumplimiento de la NIC, procederemos calculando la rentabilidad neta que obtiene el inversor del E_A con la aplicación de cada método, comparándola con la rentabilidad que obtendría otro inversor del E_B si realizase la misma inversión en ese mismo mercado.

4.1. Crédito fiscal limitado

Las igualdades que definen la rentabilidad neta para el inversor del E_A y para el inversor del E_B serían:

$$\begin{aligned} R_N^* &= R_B \times (1 - \max \{t_A, t_B^*\}) \\ R_N^E &= R_B \times (1 - t_B) \end{aligned}$$

Donde R_N^E representa la rentabilidad neta (después de impuestos) obtenida por el inversor residente del E_B ; R_N^* lo tomamos directamente del mismo caso del apartado 3 anterior; y t_B indica el tipo impositivo efectivo que el E_B aplica a su inversor residente por la obtención de rentas del capital, siendo $t_B < 1$.

12. Esta suposición se basa en la observación de la realidad fiscal, pues normalmente los estados no someten a gravamen de igual forma a los residentes (que tributan por obligación personal) y a los no residentes (sujetos por obligación real), ya que objetivamente no se encuentran en la misma situación, lo que puede justificar un trato desigual, incluso si mediara un Convenio de Doble Imposición (CDI).

13. Visto de otra forma, mucho más gráfica, de lo que se trataría es de confrontar la carga fiscal global que un inversor del E_A soportaría por su inversión en el E_B con la que *él mismo* tendría si fuese residente en el E_B .

Dada la multiplicidad de resultados que esta comparación puede implicar, es útil desglosar el análisis en tres casos: i) el inversor del E_A recibe un peor trato fiscal que el inversor del E_B ; ii) el inversor del E_A recibe un mejor trato fiscal que el del E_B ; y iii) todos los inversores en el E_B , ya sean residentes o no residentes, tributan a la hacienda del E_B a un mismo tipo, es decir, ambos colectivos reciben el mismo trato fiscal¹⁴. Así, distinguimos:

i) $t_B^* > t_B$

$$R_N^* = R_N^E \Leftrightarrow R_B \times (1 - \max \{t_A, t_B^*\}) = R_B \times (1 - t_B)$$

↳ Si $t_B^* > t_A \rightarrow$ no se cumple porque $t_B^* > t_B$

↳ Si $t_A > t_B^* \rightarrow$ no se cumple porque $t_A > t_B$

No se alcanza la NIC en ningún caso, pues el residente en el E_B siempre tendrá menor carga fiscal ante la misma inversión, ni siquiera en el caso en que el inversor del E_A soporte un gravamen t_A similar a su homólogo del E_B , puesto que con el crédito fiscal limitado acaba prevaleciendo t_B^* , el mayor de ambos.

ii) $t_B^* < t_B$

$$R_N^* = R_N^E \Leftrightarrow R_B \times (1 - \max \{t_A, t_B^*\}) = R_B \times (1 - t_B)$$

↳ Si $t_B^* > t_A \rightarrow$ no se cumple

↳ Si $t_A > t_B^* \rightarrow$ se cumple sólo si $t_A = t_B$

Sólo se logra la NIC si el inversor del E_A tiene una tributación global al tipo t_A , por efecto de la imputación ordinaria, coincidente con el tipo t_B al que está sometido el inversor del E_B .

iii) $t_B^* = t_B$

$$R_N^* = R_N^E \Leftrightarrow R_B \times (1 - \max \{t_A, t_B^*\}) = R_B \times (1 - t_B)$$

↳ Si $t_A > t_B^* \rightarrow$ no se cumple

↳ Si $t_B^* \geq t_A \rightarrow$ sí se cumple

Este supuesto es el menos restrictivo de los tres: en él se cumple la NIC siempre que prevalezca el tipo del E_B sobre el del E_A en la tributación que recae sobre el inversor transnacional.

14. Este es el punto de vista normalmente adoptado para analizar la NIC en la inversión directa exterior (*foreign direct investment*) de las empresas, cuando operan bien mediante filial, bien mediante EP en el otro estado.

4.2. Crédito fiscal pleno

En este método las rentabilidades del capital vienen expresadas así:

$$\begin{aligned} R_N^* &= R_B \times (1 - t_B^*) - [R_B \times (t_A - t_B^*)] = R_B \times (1 - t_A) \\ R_N^E &= R_B \times (1 - t_B) \end{aligned}$$

Es inmediato que, al no existir dependencia de t_B^* , en los tres casos tendremos:

$$R_N^* = R_N^E \Leftrightarrow t_A = t_B$$

Nótese que t_B^* únicamente influirá sobre el hecho de que la hacienda del E_A estará realizando una devolución (recaudación) cuando $t_B^* > t_A$ ($t_B^* < t_A$).

4.3. Exención en destino: íntegra

Las rentabilidades de las inversiones serán:

$$\begin{aligned} R_N^* &= R_B \times (1 - t_B^*) + RR \times (t_A - t_A') \\ R_N^E &= R_B \times (1 - t_B) \end{aligned}$$

Si el tipo del E_A es progresivo, se pierde progresividad en el resto de rentas del inversor del E_A ; si el tipo fuera proporcional, caso de las sociedades, no habría un segundo sumando. Antes de plantear los tres casos, veamos cómo se expresa el logro de la NIC:

$$\begin{aligned} R_N^* = R_N^E &\Leftrightarrow R_B \times (1 - t_B^*) + RR \times (t_A - t_A') = R_B \times (1 - t_B) \Leftrightarrow \\ RR \times (t_A - t_A') &= R_B \times (t_B^* - t_B) \Leftrightarrow (t_A - t_A') / (t_B^* - t_B) = R_B / RR \end{aligned}$$

La última expresión condiona la NIC a la igualdad de una relación de equivalencias entre tipos y rentas. Veamos ahora en qué casos es factible la verificación de esta igualdad:

i) $t_B^* > t_B$. La igualdad puede cumplirse, puesto que los dos miembros son positivos. Existirá NIC siempre que se cumpla la relación de equivalencias entre tipos y rentas.

ii) $t_B^* < t_B$. No puede cumplirse la igualdad, pues para que el primer miembro fuera positivo, debería darse $t_A < t_A'$, esto es, el impuesto del E_A tendría que ser regresivo.

iii) $t_B^* = t_B$. La igualdad se cumple sólo si $t_A = t_A'$, esto es, si el impuesto del E_A fuera proporcional (personas jurídicas).

4.4. Exención en destino: con progresividad

Las rentabilidades netas se definen:

$$R_N^* = R_B \times (1 - t_B^*)$$

$$R_N^E = R_B \times (1 - t_B)$$

Al no depender ahora la NIC de t_A , las conclusiones son inmediatas:

- i) $t_B^* > t_B \Rightarrow R_N^* < R_N^E$: no hay NIC, ya que saldrá beneficiado el inversor del E_B .
- ii) $t_B^* < t_B \Rightarrow R_N^* > R_N^E$: será el inversor del E_A quien obtenga mayor rédito.
- iii) $t_B^* = t_B \Rightarrow R_N^* = R_N^E$: es el único supuesto en que se logra la NIC.

4.5. Exención en origen

Al ser $t_B^* = 0$, tenemos que las rentabilidades de los dos inversores en el E_B serán:

$$R_N^* = R_B \times (1 - t_A)$$

$$R_N^E = R_B \times (1 - t_B)$$

Como t_B^* es ahora irrelevante, no es necesario distinguir entre los tres escenarios (estaríamos en el caso en que el no residente recibe mejor trato fiscal que el residente en E_B , salvo que $t_B = 0$). Sólo cuando $t_A = t_B$ se cumplirá que $R_N^* = R_N^E$. En los demás casos no habrá NIC, viéndose el inversor del E_A en mejor (peor) situación comparativa si t_A es inferior (superior) a t_B .

Las propiedades de los distintos métodos ante la NIC se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO 2

	Trato fiscal en el E_B :	Favorece al inversor del E_A	Favorece al inversor del E_B	NIC
<i>Crédito fiscal limitado</i>	$t_B^* > t_B$	--	<i>Siempre</i>	--
	$t_B^* < t_B$	$t_A > t_B^*$ y $t_A < t_B$, $t_A \leq t_B^*$	$t_A > t_B^*$ y $t_A > t_B$ $t_A > t_B^*$	$t_A > t_B^*$ y $t_A = t_B$ $t_A \leq t_B^*$
	$t_B^* = t_B$	--		
<i>Crédito fiscal pleno</i>	<i>Los tres casos</i>	$t_A < t_B$	$t_A > t_B$	$t_A = t_B$
<i>Exención en destino: íntegra</i>	$t_B^* > t_B$	$P_T \neq P_R$	$P_T \neq P_R$	$P_T = P_R$
	$t_B^* < t_B$	<i>Siempre</i>	--	--
	$t_B^* = t_B$	$t_A > t_A$	--	$t_A = t_A$
<i>Exención en destino: con progresividad</i>	$t_B^* > t_B$	--	<i>Siempre</i>	--
	$t_B^* < t_B$	<i>Siempre</i>	--	--
	$t_B^* = t_B$	--	--	<i>Siempre</i>
<i>Exención en origen</i>	<i>Los tres casos</i>	$t_A < t_B$	$t_A > t_B$	$t_A = t_B$

$P_T = (t_A - t_A^*) / (t_B^* - t_B)$ indica la proporción de tipos; $P_R = R_B / RR$ es la proporción de rentas.

Fuente: Elaboración propia.

5. NEUTRALIDAD DE LOS DISTINTOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE IMPOSICIÓN

Una vez que conocemos las propiedades respecto a la neutralidad de cada uno de los métodos, se plantea en este apartado el establecimiento de distintos sistemas internacionales de imposición sobre las rentas del capital. Dichos sistemas resultarán de la aplicación conjunta de métodos para evitar la doble imposición por parte del E_A y del E_B . Así, diferentes combinaciones de métodos por parte de los estados determinarán soluciones distintas que afectarán a la asignación de los capitales y, por ende, al mayor o menor grado de NEC o NIC.

Para que este análisis no resulte excesivamente extenso, el número de combinaciones de métodos se ha reducido a tres¹⁵, que constituyen los tres grandes sistemas internacionales de imposición: a) exención en destino en ambos estados, que se traduce la tributación única y exclusiva en aquel estado donde se generan las rentas del

15. Es necesario puntualizar ciertos aspectos acerca de las tres combinaciones que se van a señalar:

1°. El método de exención en destino sólo se considera en la versión con progresividad, ya que sus implicaciones sobre la NEC y la NIC son más directas. Supuesto que puede ser relativamente aceptable: por ejemplo, en el caso concreto de España, encontramos que la exención con progresividad se contempla hasta en 33 de los 47 CDI firmados por España; además, en caso de personas jurídicas no habría, de hecho, pérdida de progresividad.

2°. Cuando se hace referencia al método del crédito fiscal, se considera sólo la modalidad limitada, dejando de lado el crédito fiscal pleno, debido a que en la práctica éste no se halla sino en contadísimas ocasiones. No obstante, cabe preguntarse qué pasaría si se aplicase crédito fiscal pleno reciprocamente: el estado que recibe el capital tendría incentivos a subir continuamente su t^* , dado que el otro estado asumirá cualquier exceso de impuesto con la correspondiente devolución al inversor; este último estado tendría que subir el tipo de sus residentes a fin de evitar pérdidas masivas de recaudación, decisión que no alterará la localización de sus inversiones, puesto que soportarían en todo caso el nuevo tipo incrementado. En el extremo, y dada la hipótesis 5ª, los inversores se encontrarían ante impuestos confiscatorios.

3°. La exención en origen no se combina más que consigo misma, ya que con otros métodos carecería de sentido. En efecto, la situación generada no es coherente como sistema impositivo internacional en estos dos casos: a) {Exención en origen, crédito fiscal (limitado)}. Las rentas de los inversores del E_B únicamente se gravarían en dicho estado, donde el crédito otorgado es cero, mientras que las rentas (transnacionales) de los inversores del E_A también se gravarían en el E_B , pudiendo darse imposición exclusiva de éste último si el E_A aplicara a sus residentes alguna forma de corrección de la doble imposición, o si no lo hiciera, ésta se consumiría. b) {Exención en origen, exención en destino}. Las rentas de los inversores del E_B gozan de una doble exención, mientras que los inversores del E_A se ven en una situación idéntica al caso a). Estas situaciones, aunque teóricamente posibles, no se consideran aceptables a efectos del siguiente análisis, de ahí que sólo se considere la exención en origen en un contexto de reciprocidad.

4°. En último lugar, el resultado que ofrecería la combinación {crédito fiscal (limitado), exención en destino} se puede apreciar con la yuxtaposición de los casos a) y b) que seguidamente se plantean.

capital, lo que se correspondería con el principio de territorialidad o de la fuente; b) crédito fiscal limitado en ambos estados, que se corresponde con un escenario de tributación compartida; y c) exención en origen en ambos estados, gravando sólo el estado donde los inversores tengan su residencia fiscal, esto es, aplicación pura del principio de residencia¹⁶.

Para analizar el resultado de cada sistema en un contexto bilateral, se propone un análisis dinámico de cada sistema de imposición, que tendrá en cuenta, además del comportamiento de los inversores, el de los gobiernos de los estados. La secuencia del análisis es como sigue: 1º. El punto de partida es que cada estado elige un método, dando una combinación: {método fijado en el E_A , método fijado en el E_B }, siendo una variable que, una vez fijada (por ejemplo, en CDI), se mantendrá invariable en el largo plazo¹⁷; 2º. Se determina el posicionamiento que los inversores de ambos estados adoptarán conociendo el método que les resulta aplicable, según los tipos vigentes en uno y otro estado; 3º. Los gobiernos, a la vista del posicionamiento de los inversores, podrán variar sus tipos, guiándose por una estrategia de maximización de recaudación (que normalmente implicará la atracción de capitales, aunque no necesariamente); 4º. El sistema desembocará en un equilibrio final cuando a ningún estado le interese variar sus tipos, ya que no mejoraría; si tal equilibrio no es posible o no es aceptable, se plantearán las formas más plausibles de cooperación; y 5º. Por último, se analiza el grado de NEC y de NIC del sistema internacional de imposición considerado.

a) {Exención en destino, exención en destino}

Si denominamos t_A^* al tipo que el E_A aplica a los no residentes por obtención de rentas del capital ($t_A^* < 1$), el comportamiento de los inversores será:

Los inversores del E_A localizarán sus capitales íntegramente en el E_A (en el E_B) si t_A es inferior (superior) a t_B^* , aquel lugar donde la rentabilidad de su inversión después de impuestos es mayor. Ambas situaciones constituyen casos de ausencia de NEC, que sólo será posible si $t_A = t_B^*$. Por su parte, los inversores del E_B se enfrentan a una situación similar: invertirán exclusivamente en el E_B (en el E_A) si t_B es inferior (superior) a t_A^* , dándose la NEC sólo cuando estos tipos coincidan. Por otro lado, para que se alcanzase la NIC globalmente, $t_A = t_A^*$ en el E_A y $t_B = t_B^*$ en el E_B .

Consideremos ahora la respuesta de los estados ante la anterior situación. Si nos fijamos en el conjunto de inversores del E_A , es de esperar que aquel estado que en

16. Otros trabajos que estudian la eficiencia en la localización internacional del capital atendiendo a sistemas de imposición como los citados (principio de la residencial *residence principle*, principio de la fuente *source principle*), los encontramos en FRENKEL et al. (1990), así como ÁLVAREZ et al. (2003).

17. Estando establecido el método en CDI, parece una hipótesis aceptable, mientras que los tipos sí podrán ser empleados como instrumento regulador más a corto plazo, como indica JANEBA (1995).

uno u otro caso no recibe ningún capital, debido a que los inversores deciden invertir en el otro estado (o incluso cuando hay NEC y éstos están indiferentes), tenga incentivos a reducir su tipo de gravamen para situarlo por debajo del tipo del otro estado. Si, por ejemplo, $t_A < t_B^*$ el E_B podrá reducir drásticamente el tipo t_B^* hasta situarlo por debajo de t_A , atrayendo con ello todos los capitales de los inversores del E_A . Esto llevará a su vez al E_A a tratar de recuperar a sus inversores, gravándoles a un tipo t_A más bajo aún, y así sucesivamente. Respecto al conjunto de inversores del E_B , sucederá análogamente.

La situación descrita en el párrafo anterior puede ser calificada como de *armonización competitiva*¹⁸. Esta situación de competencia fiscal teóricamente determinaría una convergencia a cero de los tipos que soportarían los inversores residentes en ambos estados (para los residentes en el E_A , $t_A \rightarrow 0$ y $t_B^* \rightarrow 0$, y para los residentes en el E_B , $t_B \rightarrow 0$ y $t_A^* \rightarrow 0$). Esta situación caracteriza un equilibrio de Nash, según el cual ningún estado puede cambiar de estrategia sin salir perjudicado. Así, se puede afirmar que en un escenario de competencia fiscal, este sistema de imposición conduce a una desimposición progresiva de las rentas del capital, que en el extremo, puede llegar a una ausencia total de imposición¹⁹.

Si se llegara a este escenario de cuasi-ausencia de imposición, a la hora de analizar la neutralidad del sistema, es evidente que se alcanzaría tanto la NEC como la NIC, al quedar el componente fiscal reducido a la mínima expresión, no guiándose las decisiones de asignación de capitales por consideraciones fiscales.

Aunque la situación anterior sería sin duda deseable para los inversores, puede que no lo fuera para los gobiernos de los estados: surgiría la cuestión de la cooperación entre ambos estados para incrementar la recaudación. De hecho, la coordinación fiscal puede no resultar tan complicada si los estados son conscientes de la anterior circunstancia al negociar un CDI, en el cual establezcan la tributación según el criterio de la fuente, de modo que en el mismo se prevean unos tipos mínimos (o también uniformes) aplicables a las rentas del capital. Si se fijaran unos tipos mínimos en la fuente, sucedería que los inversores acabarían invirtiendo exclusivamente en sus estados de residencia, dado que a cualquier estado le bastaría con fijar un tipo para sus residentes inferior al mínimo que por CDI éstos soportarían en el otro estado ($t_A < t_B^*$ y $t_B < t_A^*$). Se trataría de un equilibrio con ausencia de flujos de capitales, donde la NEC y la NIC se volverían de hecho irrelevantes. Por lo tanto, la coordinación fiscal debería fijar un tipo mínimo que abarcara a todas las rentas del capital obtenidas en un mismo territorio, ya sea por residentes o no residentes en el mismo, lo que en definitiva nos llevaría a un principio de no discriminación.

18. ZUBIRI (1997); GONZÁLEZ-PÁRAMO (1990-a) la llama «vía competitiva de aproximación».

19. Aunque, según IZQUIERDO (1997-b) no se llegaría a una desimposición total, ya que diversas razones hacen que en economías abiertas con libre circulación de capitales, como la UE, se sigan gravando las rentas del capital, como por ejemplo la traslación impositiva hacia factores inmóviles.

Un trato fiscal homogéneo en la fuente posibilitaría el logro de la NIC, aunque subsistiría el riesgo de que los inversores concentraran sus capitales en aquel estado que pudiera ofrecer los menores tipos. Si se quisiera evitar la anterior situación, ambos estados tendrían que aplicar a las rentas del capital generadas en su territorio un tipo mínimo común. Así se lograría también la NEC, si bien a costa de una importante pérdida de autonomía fiscal por parte de los estados. Una forma de articular tal sistema consistiría en la implantación de retenciones liberatorias a tipos uniformes para todos los perceptores de rentas del capital²⁰.

b) {Crédito fiscal, crédito fiscal}

El comportamiento de los inversores de ambos estados será similar: los inversores residentes en el E_A preferirán invertir exclusivamente en su estado si $t_A < t_B^*$, mientras que si $t_A \geq t_B^*$ les resultará indiferente (NEC); por otra parte, los inversores del E_B , si $t_B < t_A^*$ invertirán sólo en su estado, pero si $t_B \geq t_A^*$ la localización será indiferente (NEC). Respecto de las propiedades de la NIC en este sistema, las conclusiones son diversas (véase el Cuadro 2).

A la vista de este comportamiento por parte de los inversores, establecer las estrategias de los estados que conduzcan a un equilibrio puede no resultar tarea fácil²¹. Consideremos el E_A ²². En este contexto, se ha de partir de que existe un intercambio real de capitales entre los estados, lo que quiere decir que t_A no es inferior en un principio a t_B^* , ya que si no el conjunto de inversores del E_A invertiría sólo en E_A y no habría rentas del capital transnacionales. Además, la estrategia del estado importador de capital (E_B) siempre será la misma: tratará de igualar su t_B^* con t_A , para así conseguir la mayor recaudación²³; en efecto, fijar un tipo inferior le supondría renunciar a unos ingresos que serían financiados por el E_A al conceder un crédito fiscal a su inversor (quien tendrá la misma carga tributaria total), y fijar un tipo superior le supondría perder toda inversión en su territorio. A la vista de la estrategia del E_B , y siendo los tipos iguales en un principio, el E_A se debatirá entre dos alternativas:

1ª. Subir t_A para así conseguir ingresos fiscales de las inversiones en el exterior por encima del punto de partida cero (el inversor soportaría ahora este mayor tipo dondequiera que invirtiese);

20. Aunque esto forzaría, para las personas físicas, a romper el carácter extensivo del IRPF; ZUBIRI (1997).

21. BOND y SAMUELSON (1989) han tratado esta cuestión, concluyendo que un sistema de créditos fiscales conduciría a una subida de tipos que acabaría anulando el intercambio de capitales entre los estados, si bien parten de que el estado exportador de capital puede discriminar entre el tipo que aplica a sus residentes por las rentas nacionales y las extranjeras (i.e. eliminan la hipótesis 5ª). Para KEEN (1993) no habría ningún equilibrio, por las inconsecuencias de los deseos del estado exportador e importador del capital.

22. El razonamiento para el E_B y su conjunto de inversores sería análogo, desde el punto de vista inverso.

23. MINTZ (1991).

2ª. Bajar t_A para intentar atraer todos los capitales a su territorio.

En cualquier caso, la estrategia fija del E_B conduciría de nuevo a la igualdad de tipos, por lo que continuar indefinidamente con una de ambas estrategias desembocaría, bien en impuestos confiscatorios²⁴, bien en una desimposición progresiva de las rentas del capital. El dilema del E_A residiría, pues, en si le conviene más gravar, a menores tipos, todas las inversiones de sus residentes, o en cambio gravar, a mayores tipos, sólo parte de las mismas (puesto que algunas, al haber NEC, se localizarían en el E_B). En realidad, no se llegaría a ninguna de ambas situaciones, porque el E_A siempre podría bajar o subir t_A , respectivamente, para mejorar su situación. De este modo, nunca se alcanzaría un equilibrio²⁵. La tendencia natural sería a la igualación de tipos, pero no habría incentivos para mantenerlos constantes.

El propio sistema fuerza, pues, a una cooperación entre los estados, cuya salida más obvia sería acordar un compromiso de igualdad de tipos $t_A = t_B^*$, pero nótese que su resultado sería equivalente al sistema de exención en destino de la letra a), por lo que resultaría menos costoso recurrir directamente a ese sistema²⁶. De ahí que una solución habitual a este sistema consista, como muestra la evidencia empírica de numerosos CDI²⁷, en establecer un tipo máximo para t_B^* , relativamente bajo²⁸, de modo que el E_A pueda fijar un $t_A > t_B^*$, lo que concederá al E_A un margen que satisfaga sus necesidades recaudatorias, además de permitirle gravar las inversiones domésticas de sus residentes a un tipo mayor.

Ambas soluciones al sistema garantizarían la NEC, aunque no la NIC. En la primera la consecución de la NIC pasaría por la armonización total de tipos. Con la segunda, para alcanzar un cierto grado de NIC se requeriría una aproximación razonable de los tipos aplicables a los residentes ($t_A \approx t_B$).

c) *{Exención en origen, exención en origen}*

La adopción de este sistema de forma bilateral exige ineludiblemente la cooperación entre los estados y el compromiso de que los mismos no gravarán a los inversores no residentes (esto es, $t_A^* = 0$ y $t_B^* = 0$).

24. Sería una interpretación en este contexto del razonamiento de KONAN (1997) para empresas multinacionales.

25. O alternativamente, el equilibrio sería el no intercambio de capitales; tal es la conclusión de BOND y SAMUELSON (1989), aunque recordemos que ellos suponen discriminación entre renta nacional y foránea.

26. Debido a que se eliminan los costes asociados a la necesidad de intercambio de información; véase el apartado 6.

27. La mayoría de los CDI firmados por los países de la OCDE, entre ellos España, establecen un sistema de tributación compartida para intereses (también para dividendos y cánones), de tal modo que, siguiendo la formulación propuesta por el Modelo Convenio OCDE, el estado de la fuente puede gravar sin sobrepasar un tipo máximo, pudiendo gravar también el estado de la residencia, quien ha de evitar la doble imposición concediendo un crédito fiscal limitado. Véase RAAO (2002).

28. En la práctica, para intereses y dividendos suele oscilar en una banda del 5%-15%.

Dados estos tipos, cualquier inversor tributará en todo caso a la hacienda del estado donde tiene su residencia y al tipo fijado, por lo que la localización final de su inversión no resultará afectada por el factor fiscal (NEC).

Respecto a las posibles estrategias fiscales de los estados, al no contar con la posibilidad de gravar los capitales que los no residentes invierten en su territorio, no habrá una situación de competencia fiscal entre ambos para atraer unas inversiones que de todas formas no pueden gravar. Sencillamente cada estado regulará el tipo que desea que soporten sus residentes (t_A, t_B), fijando su tipo óptimo atendiendo a otras variables de su política fiscal que resulten afectadas, y en cualquier caso de forma autónoma.

Con este equilibrio final, basado en el pacto de abstenerse de gravar las rentas de los inversores del otro estado, se logra la NEC, como ya hemos visto. La ausencia de NIC sería la contrapartida de este sistema, si bien puede acercarse a la misma si los tipos por obligación personal de ambos estados se aproximasen razonablemente ($t_A \approx t_B$), o incluso conseguirse si $t_A = t_B$, lo que de hecho ya supondría una armonización fiscal integral.

6. CONCLUSIONES

El estudio de los sistemas de imposición sobre las rentas del capital del apartado anterior pone de manifiesto que cada uno de ellos es el reflejo de una actitud hacia la NEC y la NIC; a falta de una armonización fiscal global, los sistemas demuestran su preferencia por el logro de una antes que la otra (aunque, recordemos, el logro de ambas puede ser posible). En este último apartado efectuamos una breve evaluación de cada uno de los sistemas propuestos, teniendo en cuenta además otros aspectos referentes a su factibilidad y a la actitud de la UE²⁹ hacia ellos:

a) El sistema de tributación exclusiva en la fuente logra en general la NIC, pero no la NEC. Es el sistema menos costoso de los tres, ya que no requiere un sistema de intercambio de información entre países. Además, para algunos sería el sistema de tributación más coherente con el derecho de soberanía tributaria de los estados, esto es, que las rentas sólo se graven allí donde se han generado³⁰. Sin embargo, este sistema podría desatar una competencia fiscal entre países por atraer capitales (a menos que se fijaran tipos mínimos obligatorios³¹), aunque los defensores del siste-

29. Resulta de evidente interés observar la postura de la UE hacia los métodos, y el sistema que determinan, en el contexto de la libre circulación de capitales del mercado interior (artículos 14 y 56 del TCE).

30. VOGEL (1987) defiende que en el futuro los sistemas fiscales deberían basarse en el principio de la fuente territorial, abandonando progresivamente la imposición basada en el criterio de la residencia.

31. Esto es lo que en un principio, antes de la plena entrada en vigor del Mercado Interior (el 1-1-1993), pretendió la Comisión Europea con su Propuesta de Directiva COM (1989) 60-2, que no

ma arguyen que esta opción no tendría por qué ser negativa, en tanto en cuanto una desfiscalización de las rentas del capital condujese a una mayor neutralidad y eficiencia³². Según este enfoque, sería inútil gravar factores altamente móviles, por lo que la fiscalidad debería centrarse en los factores inmóviles (como el trabajo) y en los impuestos sobre el consumo³³. Por otro lado, tampoco deben olvidarse los posibles efectos negativos del sistema sobre la equidad (especialmente entre personas físicas de rentas altas).

b) El sistema de tributación compartida alcanza en general la NEC pero no la NIC. Su aplicación tiene una serie de virtudes en aquella solución, muy extendida, adoptada en los CDI (retenciones en la fuente bajas): se evita una competencia fiscal para atraer las rentas del capital, pues las rebajas fiscales en la fuente no tendrían efecto a causa del crédito fiscal; suele ofrecer un reparto bastante aceptable de la base imponible entre ambos estados (y esta es quizá la auténtica razón que conduce a una cooperación que posibilite el sostenimiento del sistema), a la vez que no renuncia a la equidad horizontal entre aquellos inversores personas físicas. En cambio, este sistema requiere un necesario intercambio de información entre los países, por lo que resulta más costoso que el anterior.

En la UE, las iniciativas de la Comisión para la aproximación de legislaciones fiscales nacionales han contemplado este sistema, como en su día la propuesta de Directiva COM (1998) 295³⁴, relativa a la imposición de los intereses transfronterizos³⁵.

c) El sistema de tributación exclusiva en la residencia antepone el logro de la NEC al de la NIC. Con él se evita la competencia fiscal, ya que para cada inversor el único factor relevante sobre su decisión de inversión será el tipo de su estado. Otra virtud del sistema es que permite a los estados un mayor nivel de autonomía fiscal

prosperó, donde se preveía una retención mínima en la fuente del 15% (que en la práctica se habría convertido en liberatoria) para frenar una desfiscalización competitiva derivada de la libre movilidad de capitales en la UE. Para una panorámica de las opciones a las que se enfrentaba la UE para regular de la manera más adecuada la fiscalidad de las rentas del capital antes del establecimiento de un mercado interior único, puede verse PÉREZ (1989).

32. Además, probablemente los tipos no llegarían a cero, ya que en la práctica el capital no es perfectamente móvil y siempre hay un tipo mínimo óptimo, incluso para los paraísos fiscales, según IZQUIERDO (1997-b).

33. MINTZ (1991), IZQUIERDO (1997-b) y ÁLVAREZ et al. (2001).

34. La cual contemplaba un modelo de coexistencia, de modo que los estados miembros (EM) podían optar por aplicar una retención a cuenta a los intereses pagados en su territorio a no residentes (régimen de retención a cuenta) o bien por permitir al EM de residencia del beneficiario efectivo proceder a su imposición mediante la comunicación de la información necesaria por el EM del agente pagador (régimen de información).

35. La retención se establecía en un tipo mínimo del 20%, y no un tipo máximo, si bien la aparente contradicción se explica porque éste en realidad habría sido «autoimpuesto» por el estado pagador, ya que se regulaba que el crédito fiscal en el estado de residencia del perceptor sería limitado, siendo el exceso, en su caso, devuelto por el estado pagador.

sobre sus residentes. La mayor dificultad con la que se encuentra este sistema es que su aplicación práctica requiere un sistema de intercambio de información muy acabado, lo que puede hacerlo ciertamente dispendioso. Además, este sistema exige un alto grado de consenso, ya que es probable que haya estados que estimen que ganan más con la no cooperación³⁶ o con el no intercambio de información³⁷. En concreto, los países que concentran gran cantidad de ahorros serán contrarios a este sistema de imposición.

Volviendo la atención a la UE, esta ha sido la forma de tributación para los intereses elegida por la Comisión en 2001³⁸, ratificada por el Consejo con la aprobación de la Directiva 2003/48/CE, llamada del Ahorro, según la cual el estado de la fuente no debe efectuar retención alguna (exención en origen), gravándose únicamente en el EM donde resida el perceptor de los intereses³⁹. La piedra de toque del sistema reside, por supuesto, en el intercambio de información entre los EM. No obstante, hay que señalar que este intento armonizador se limita a los intereses (no afectando a otras rentas del capital) y además sólo se efectuaría cuando el perceptor sea persona física.

De lo antedicho se puede apreciar claramente cómo la Comisión prefiere la consecución de la NEC antes que la de la NIC. Sin embargo, quizá los motivos que han conducido a la Comisión a tal elección no residan tanto en el hecho de preservar estrictamente la NEC, como en garantizar una imposición efectiva de los ahorros (es decir, evitar la elusión fiscal), y además que tal imposición se efectúe en el EM de residencia del perceptor, para así evitar la competencia fiscal y permitir a los EM un mayor margen para conciliar otros objetivos de su política fiscal interna (como la equidad horizontal y la redistribución).

Del estudio los métodos individualmente considerados, así como de su aplicación conjunta en los sistemas analizados, parece desprenderse una importante conclusión acerca de los conceptos de la NEC y la NIC: cada uno de estos tipos de neutralidad parece medir una cosa diferente⁴⁰. En efecto, resulta contradictorio afirmar que un

36. Así, MINTZ y TULKENS (1996) hallan, para la inversión extranjera directa, que aunque el óptimo internacional es el sistema de tributación basado en la residencia, no representa un equilibrio, pues el estado fuente siempre tendrá incentivos para gravar a los no residentes y así incrementar su recaudación.

37. Ese es precisamente el caso de los paraísos fiscales, que se caracterizan por una tributación prácticamente nula y opacidad fiscal; ZUBIRI (2001). Al respecto véase asimismo OCDE (1998).

38. Propuesta de Directiva COM (2001) 400 final.

39. Esta Directiva entra en vigor el 1 de enero de 2005. Se prevé, sin embargo, un régimen transitorio para Austria, Bélgica y Luxemburgo, quienes podrán aplicar retenciones en la fuente (en cuyo caso se aplicaría el método del crédito fiscal pleno en la residencia), hasta en tanto no se logre un acuerdo con otros estados, como Suiza, para la adopción de medidas equivalentes.

40. Prueba de ello es que, como se ha podido comprobar en el apartado 5, puede existir NEC y NIC simultáneamente, puede darse la NEC y no la NIC, puede darse la NIC y no la NEC, o finalmente, puede no darse ninguna de ellas. Es decir, son conceptos absolutos, independientes, ya que puede existir la una sin la otra.

sistema fiscal internacional es neutral desde un punto de vista, pero no desde otro⁴¹. La neutralidad debe entenderse en un sentido único cuando se trata de que los capitales no resulten influidos por los impuestos (en este caso a nivel internacional) a la hora de buscar su localización más eficiente. Por ello, bajo estas circunstancias, el concepto realmente relevante para evaluar la eficiencia en la asignación de los capitales es la NEC⁴², y así parece haberlo entendido la Comisión. Materia distinta es si la NIC puede ser un concepto útil para enfocar el sistema de tributación que debería aplicarse a la inversión extranjera directa en forma de actividades empresariales dentro de la UE⁴³.

Finalmente, a modo de recapitulación de los principales aspectos tratados en el presente trabajo, se ha de señalar que la existencia de diferentes métodos para evitar la doble imposición empleados por los estados (crédito fiscal, exención) determina de hecho que las rentabilidades netas de las inversiones de capitales realizadas en un contexto transfronterizo varíen en función de estos métodos, así como de los tipos que resulten aplicables. Desde un plano teórico, esto significa la existencia de potenciales distorsiones en los flujos de capitales por los efectos de las cargas impositivas asociadas a las inversiones, o en otras palabras, implica una falta de neutralidad. Al distinguir entre la NEC y la NIC, se ha puesto de manifiesto cómo unos métodos respetan más la una que la otra (el crédito fiscal y la exención en origen tienden a lograr la NEC, mientras que la exención en destino hace más factible la NIC). Estas propiedades se hacen extensivas cuando se evalúan, en un contexto dinámico, distintos sistemas de tributación internacional para las rentas del capital, que son consecuencia de una combinación de los métodos en un contexto bilateral. Se concluye que un sistema de imposición basado en el principio de la residencia (esto es, una aplicación conjunta del método de exención en origen) sería el más adecuado en la medida en que posibilita el cumplimiento de la NEC, que es el concepto verdaderamente relevante. Así parece haberlo entendido la UE con su reciente Directiva del Ahorro para las personas físicas.

41. VOGEL (2002).

42. Del mismo parecer es GONZÁLEZ-PÁRAMO (1990-b).

43. Así, IZQUIERDO (1997-a) opina que para las inversiones empresariales por parte de las sociedades de la UE, es preferible la NIC a la NEC. Para otra aproximación a este tema, véase también RODRÍGUEZ (1996).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (2000): «Economía pública», vol. 2, ed. Ariel economía, Barcelona.
- ALBI, E., RODRÍGUEZ, J.A. y RUBIO, J.J. (1988): «Nuevas reformas fiscales: una experiencia para España», Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ÁLVAREZ, X.C., ALONSO, J., GAGO, A. y GONZÁLEZ, X.M. (2001): «Tendencias recientes de la fiscalidad internacional», *Papeles de Economía Española*, n° 87, pp. 10-32.
- ÁLVAREZ, S., FERNÁNDEZ DE SOTO, M.L. y GONZÁLEZ, A.I. (2003): «La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales», Documento de Trabajo n° 15/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BOND, E. y SAMUELSON, L. (1989): «*Strategic behaviour and the rules for international taxation of capital*», *Economic Journal*, n° 99, pp. 1.099-1.111.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1998): «Propuesta de Directiva del Consejo destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad», COM (1998) 295 final, Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): «Propuesta de Directiva del Consejo destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de Comunidad», COM (2001) 400 final, Bruselas.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003): «Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses», *Diario Oficial L 157 26.06.2003*, p. 38.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (1988): «Medidas y métodos para eliminar la doble imposición internacional», *Impuestos*, tomo II, pp. 53-67.
- FERNÁNDEZ BRIONES, L. (1990): «Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en relación con la colocación del ahorro», *Hacienda Pública Española*, Monografías n° 1, pp. 59-70.
- FRENKEL, J., RAZIN, A. y SADKA, E.: «Basic concepts of international taxation», National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 3540, Cambridge, Massachusetts.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1990-a): «Equidad, eficiencia y factores de arbitraje fiscal en la CEE: condicionantes externos y domésticos de la armonización de la fiscalidad del ahorro», *Hacienda Pública Española*, Monografías n° 1, pp. 71-86.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1990-b): «Teoría pura de la Hacienda Pública internacional: revisión y síntesis», *Hacienda Pública Española*, n° 116, pp. 117-136.
- IZQUIERDO LLANES, G. (1997-a): «Los principios internacionales de la tributación del capital y la localización del capital», *Palau 14, RVHP*, n° 29, pp. 127-141.
- IZQUIERDO LLANES, G. (1997-b): «La armonización y la competencia fiscal: eficiencia frente a equidad», *Hacienda Pública Española*, Monografías, pp. 47-62.

- IZQUIERDO LLANES, G. (1999): «Harmonization and tax competition», *Diskussionsbeiträge 2/99*, Universität des Bundeswehr, München.
- JANEBA, E. (1995): «Corporate income tax competition, double taxation treaties and foreign direct investment», *Journal of Public Economics*, nº 56, pp. 311-325.
- KEEN, M. (1993): «Aspectos de la coordinación fiscal en la Comunidad Europea», *Hacienda Pública Española*, nº 125, pp. 37-47.
- KONAN, D.E. (1997): «Strategic taxation of the multinational enterprise: a new argument for double taxation», *Journal of Public Economics*, nº 63, pp. 301-309.
- MINTZ, J. (1991): «Imposición del capital en una economía abierta: aspectos fiscales de la movilidad del capital», *Hacienda Pública Española*, Monografías nº 2, pp. 33-44.
- MINTZ, J. y TULKENS, H. (1996): «Optimality properties of alternative systems of taxation of foreign capital income», *Journal of Public Economics*, nº 60, pp. 373-399.
- MUSGRAVE, R.A. (1960): «Criteria for foreign tax credit», en *Taxation and operations abroad*, Symposium.
- OCDE (1991): «Taxing profits in a global economy: domestic and international issues», Paris.
- OCDE (1998): «Harmful tax competition: an emerging global issue», Paris.
- OCDE (2003): «Model tax convention on income and on capital», Paris.
- PÉREZ RODILLA, G. (1989): «La fiscalidad y la libre circulación de capitales», en VV.AA. «Fiscalidad de las operaciones financieras. Seminario sobre actividades financieras y fiscalidad», Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RAAD, K. (2002): «Materials on international & EC tax law», selected and edited by Kees van Raad, International Tax Centre Leiden.
- RODRÍGUEZ ONDARZA, J.A. (1996): «Fiscalidad de la inversión societaria: un estudio comparado para la Unión Europea», *Hacienda Pública Española*, nº 136, pp. 109-143.
- RUBIO GUERRERO, J.J. (2001): «Los principios básicos de la fiscalidad internacional y la doble imposición internacional», en Cordón Ezquerro, T. (Dir.) «Manual de fiscalidad internacional», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VOGEL, K. (1987): «La búsqueda de sistemas fiscales compatibles», en *Política fiscal en el siglo XXI*, Washington.
- VOGEL, K. (2002): «Which method should the European Community adopt for the avoidance of double taxation?», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 56, nº 1.
- ZUBIRI ORIA, I. (1997): «La fiscalidad de los rendimientos del ahorro con movilidad de capital», *Hacienda Pública Española*, Monografías, pp. 109-123.
- ZUBIRI ORIA, I. (2001): «Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos», *Hacienda Pública Española*, Monografías, pp. 13-52.