



ARTÍCULOS

## La doble imposición

Florin Manoliu

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 8, No. 2 (1964): 2º Trimestre, pp. 79-151.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3574>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Manoliu, F. (1964). La doble imposición. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 8, No. 2 : 2º Trimestre, pp. 79-151.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3574>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS  
de la Universidad  
Nacional de Córdoba



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



FCE  
Facultad de Ciencias  
Económicas



1613 - 2013  
400  
AÑOS

## LA DOBLE IMPOSICION

*(Un aspecto de política tributaria interna con incidencias en el flujir de los capitales internacionales de inversión privada.)*

### I. CONCEPTOS DE POLITICA HACIENDAL

En las actuales circunstancias de vida socio-económica, frente a la organización del Estado moderno acorde con su misión histórica y su función de único depositario y gestor de las aspiraciones colectivas de la masa ciudadana, frente además a la dimensión de sus deberes y de su actuación dentro de la zona de los servicios públicos, nos parece imposible suponer la existencia de una finanza pública neutral—sobre todo encarada a largo plazo— en cuanto a la estructura económica nacional, al ingreso, al gasto, al ahorro y a la inversión, como así también en cuanto a la misma configuración social de la población (1). Aun encarada al margen de cualquier requisito doc-

---

(1) Es obvio que los aspectos de política fiscal a los cuales nos referimos en el presente ensayo, son aquéllos que fundan su aplicación en un régimen económico de producción e intercambio dominado por la iniciativa privada. En cuanto al concepto, al método de aplicación y a los resultados que la política fiscal puede presentar en los sistemas socio-económicos de mando central, tipo U-R.S.S., si bien no negamos la existencia del impuesto en algunos casos, sin embargo—dado que no existe propiedad privada de los bienes de producción, que toda la actividad económica (excepto la del régimen Koljosiano) es monopolio estatal y que por lo general no hay ahorros en función productiva, pues el crédito es prerrogativa del poder central— consideramos que no puede existir en semejantes espacios una política fiscal cuya misión pueda acreditar la importancia y la función que la misma tiene en los espa-

trinario respecto a consideraciones de justicia, de equidad, de moral o de oportunismo económico o político, una hacienda neutral estructurada en el sentido de no interferir por su ac-

cios de economía libre. En verdad en un orden económico del tipo U.R.S.S., la autoridad central por controlar desde el Plan general de desarrollo económico la actividad productiva de todas las empresas, rige el flujo de las mercancías; por el hecho que los precios y los salarios resultan ser la consecuencia de un despacho oficial, se determina y se orienta la demanda. En esta configuración de datos nos parece que semejante administración llega a realizar fuera de la función del impuesto aquella repartición "personal" y "funcional" del ingreso que le parece más conveniente para con sus axiomas políticos dominantes. (Fritz NEWMARK). Por estas razones encontramos que el recurso al impuesto no tiene sino una importancia muy escasa dentro de espacios socio-económicos de dictadura proletaria. Especialmente desde 1945, existen en el bloque de las "democracias populares", movimientos intrazonales de capitales de origen público determinados por la ayuda en sistema de cooperación internacional, consagrada por los tratados firmados entre las naciones de este grupo político-económico. En la Conferencia de Moscú del mes de enero de 1940, a los efectos de institucionalizar el sistema se había creado el "Consejo de Asistencia Económica". El COMECON, aparece así como un organismo superestatal de coordinación del crecimiento económico armonizado del bloque formado por los Estados satélites de la U.R.S.S., y como el instrumento del dirigismo de la inversión regional en sistema pluriestatal hacia obras y plantas industriales que interesan el conjunto económico zonal (conjunto creado para hacer frente a aquél que se formó en Europa Occidental como consecuencia del plan Marshall). La situación puntualizada se afianzará más todavía después del 1º de enero de 1964, por cuanto este espacio económico preferencial beneficiará de los servicios de un Banco internacional público regional, por cuyos empréstitos de inversión se promoverá la expresión unitaria de esa estructura. Los empréstitos internacionales en semejante sistema de macroeconomía multiestatal son siempre de carácter oficial; ellos por lo general se conceden a largo plazo y a una tasa remunerativa que varía entre 1 y 2 %, cuando no se otorgan gratuitamente. Los mismos se colocan además en empresas estatales, cuyos planes gubernamentales de desarrollo se fundan en el concepto del cálculo económico, y cuyos resultados favorecen la comunidad de estos Estados en su conjunto. Por consiguiente, en esta zona de dominio del capitalismo estatal no hay impuestos como los hay en la zona de la empresa privada; cuando existen, ellos no cubren la misma función que los precedentes, no hay ni problemas de superposición de éstos, ni necesidad de evitar el doble tributo. Como consecuencia de lo afirmado, constatamos que por referirse sólo a espacios económicos de estructura individualista, el presente ensayo no es incompleto en su enfoque del problema; su carácter es general, por cuanto investiga el fenómeno de la doble imposición donde ésta existe y donde surten sus efectos.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

ción coactiva en la distribución de la renta nacional, ya no cabe en nuestra época (2).

(2) Cesare COSCIANI: *Principios de la ciencia de la Hacienda*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1960, pág. 269. En el sentido de esta opinión, es menester recordar igualmente los conceptos del Prof. Alain BARRERE: *Politique financière*, París, Dalloz, 1959, pp. 12-29, que aparecen mucho más categóricos todavía que los vertidos por el Prof. COSCIANI. Según este tratadista, el Estado, especialmente después de la segunda guerra mundial, interviene directamente en la actividad económica no sólo a título empresario, sino como íntimamente interesado en controlar, orientar y dirigir todas las manifestaciones de la economía nacional. El Estado-Nación, según Jean MERICON, es una fuerza real que se impone en el proceso económico; consultar: *La Nation dans la pensée économique*, Revue "Economie Contemporaine", París, Juin-Septembre 1950. En lo que nos concierne, vemos en los Estados contemporáneos las unidades de macrodecisión que suelen intervenir, a través de la finanza pública puesta al servicio de una justicia distributiva, en los mecanismos económicos, en el sentido de corregir el juego y las consecuencias de éstos a favor de la condición socio-económica individual, encarada ésta como expresión dominante del conjunto político nacional. Admitimos por consiguiente que el Estado es el monopolista del estreñimiento público (François PERROUX), por cuanto, a nuestro entender, como exponente de los grupos que lo forman, el Estado por su función social, tiene que velar por la repartición mejor posible del bienestar. En este sentido, y teniendo presente la intangibilidad de algunas prerrogativas fundamentales del concepto de la economía de la libre empresa, el Estado-Nación, en su carácter de centro de macrodecisiones, debe valerse de la función del impuesto, de la distribución del crédito, de planes de inversión en el sector público, etc., para dar por un lado el máximo empleo a todos los recursos nacionales determinándolos a entrar en el circuito de producción; por otro lado, para orientar la evolución creciente de la expresión económica de su macrocosmos nacional y conseguir la integración de éste en los organismos pluriestatales del mundo contemporáneo.

Las naciones, como grupos de economía dominante, y también las grandes empresas internacionales a veces, se mueven y construyen sus macrocosmos fuera del concepto neutral de las fuerzas anónimas del mercado sintetizadas por la demanda y la oferta; sus conductas —lo demuestra François PERROUX: *L'Economie du XXème. siècle*, París, PUF, 1961— no son compatibles con estas fuerzas y no basta para medirlas el sólo efecto de los precios. Respecto de lo que acabamos de afirmar, véanse las distinciones que hace el Prof. Maurice BYE entre nación-empresa, nación-masa y nación-grupo en *Relations économiques internationales*, París, Dalloz, 1959, pp. 4-9.

También véase del mismo autor: *La grande unité internationale dans l'industrie extractive et ses plans* (Cahiers de L'I.S.E.A., serie F. n.º 2, sept. 1955, pág. 79-91). Son unidades económicas específicas que se carac-

La aneutralidad de la política tributaria queda como adquisición definitiva a favor de la doctrina contemporánea de la finanza pública y de sus incuestionables funciones económicas.

En el plan nacional, la neutralidad de la política hacien- dal sería teóricamente posible sólo en función de principios tendientes a dimensionar el sacrificio que se exige actualmen- te, en vista de su eventual compensación futura en la forma de prestación de servicios estatales; dentro de un sistema de intercambio internacional clásico, los regímenes impositivos na- cionales respondían al imperativo de neutralidad, por cuanto no encarecían los costos de producción y no distorsionaban por consiguiente las relaciones naturales de intercambio dentro de un espacio operativo determinado por la razón económica de venta de las mercancías. De esta manera, la Nación era con- siderada como una realidad pasiva; ella no manifestaba la fuerza de sus mecanismos estabilizadores, en lo económico y en lo social a través del impuesto.

Son éstos, conceptos y procedimientos obsoletos tanto res- pecto de la doctrina como de la práctica; su realización ade- más, siempre ha sido, si no imposible, por lo menos muy alea- toria.

Ellos se sitúan prácticamente fuera, tanto de la intención como de las posibilidades técnicas de los sistemas tributarios, tan complicados, que caracterizan la organización y el ordena- miento impositivo del Estado de hoy (3).

---

terizan como organizaciones integradas de producción, situadas en espa- cios nacionales diferentes pero controladas por un centro único de decisión que puede estar situado dentro como fuera del perímetro nacional y cu- yos intereses no siempre coinciden con aquéllos perseguidos por la colecti- vidad nacional.

(3) H. BROCHIER: *Finances publiques et redistribution des revenus*, París, Armand Colin, 1950, pág. 17, y H. BROCHIER: *Structures nationales et systèmes fiscaux*. París, Revue S. I. F. N° 1, 1952.

Véase además en cuanto a la programación del desarrollo y a la fi- nanza pública: J. TINBERGEN: *La planeación del desarrollo*. México, ed- Fondo de Cultura Económica, 2da. edición 1962; especialmente pág. 59 y sig. (Métodos de estimular la inversión privada).

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

La transformación del gasto específico en gasto general nos lo explicaba ya al principio del siglo Maffeo Pantaleoni transplantando el ejemplo de esta transición del gasto, motivado por el fenómeno de la dinámica específica de la economía privada, al desarrollo de la economía pública (4).

Por lo general, la política tributaria moderna parece no descansar ya en un sistema jurídico de contribuciones, sino en un concepto moral de sacrificios —sobre todo si pensamos en el peso de las cargas fiscales contemporáneas— o en la acción discriminatoria de la doctrina fiscal con respecto al origen de la masa imponible. La doctrina de cualquier finanza pública que abiertamente practica la redistribución del ingreso por una preocupación de mayor equidad, fundamenta la tributación en el concepto moral del solidarismo ciudadano y en la práctica de la justicia social (5). Asimismo ella sirve al objetivo económico de mantener un poder de compra equitativamente

---

(4) Maffeo PANTALEONI: *Di alcuni fenomeni di dinamica economica*, obra publicada en 1809 y reimpresa por Erotemi de Economia, Roma 1925.

Consultar también: Prof. Guillermo AHUMADA: *Tratado de finanzas públicas*, Córdoba, ed. Universidad Nacional de Córdoba, 1956, pág. 93.

(5) Hasta los comienzos del siglo XVIII, por un sentido de justicia concretado en el principio de no imponer dos veces al año un mismo patrimonio, la Nobleza y la Iglesia, mientras llevaron parte activa y directa en el ejercicio de las prerrogativas soberanas del Estado, gozaron de la eximición del impuesto. Hoy en día parece volver el espíritu del lema de esta justicia impositiva: "Los Nobles defienden la patria con la espada, los sacerdotes con la plegaria y los plebeyos con el dinero", pero con un sentido bien modificado. Los réditos que frente al fisco gozan de un régimen de privilegio dentro de la economía contemporánea, son los réditos de la clase proletaria. La renta proveniente del trabajo soporta un peso impositivo más liviano que la renta engendrada por el capital. El sistema discriminatorio de hoy favorece la renta trabajada "de carácter temporal" en detrimento de la no trabajada y de naturaleza "perpetua". En esta línea de preocupaciones, véase Luigi EINAUDI: *Miti o paradossi della giustizia tributaria*. Vol. II de Opere de Luigi EINAUDI, Turín, ed. Giulio Einaudi, 1959, pp. 111-114. Consúltese también: Ifigenia M. de NAVARRETE: *El impuesto a las ganancias de capital en la teoría y en la práctica fiscal*. El Trimestre Económico. México, vol. XXX (2), Nº 118, abril-junio de 1963: especialmente pág. 201-210.

distribuido, cuyo fluir aseguraría un consumo constante y consolidaría la estructura del mercado interno, además de posibilitar el ahorro.

En estas condiciones, la política financiera aparece como un instrumento de política social-económica del Estado, pues ella permite alcanzarse determinadas expresiones generalizadas de máximo bienestar, compatibles con un sistema de desarrollo dado a costos sociales más convenientes.

Pensamos haber aclarado, como paso previo, la fundamentación de la posición doctrinaria frente al posible rol del Estado Nación moderno y de su fuerza de orientación socio-económica ejercitada desde la política hacendal; un breve examen de ésta, ahora nos permitirá constatar la existencia de tres preocupaciones diferentes, en las cuales se funda el arte de la fianza pública; son ellas: *la política presupuestaria, la política fiscal y la técnica impositiva* (6). Por razones de simplificación, debemos eliminar de plano, de nuestras preocupaciones presentes, toda consideración respecto de la técnica impositiva, pues por la naturaleza íntima de su contenido ella se refiere a la cuantía, al contralor y a los procedimientos técnicos de recaudación del impuesto, misión que por consiguiente ubica la técnica impositiva fuera del marco de este ensayo. Nos queda solamente por examinar el contenido de las dos disciplinas restantes, a los efectos de ver cuál de ellas puede interesar especialmente al tema de nuestro estudio y en cuál de las dos se integraría la política de la doble imposición, encarada en su doble aspecto, nacional e internacional.

Se puede destacar desde ya que la política presupuestaria y la política fiscal tienen algo en común; dirigen conjuntamente sus influencias tanto al sector económico como al sector social. Por este motivo, la doctrina corriente las confunde a

---

(6) Maurice LAURE: *Traité de politique fiscale*, París, ed. P.U.F. 1957, pág. 5.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

veces, sobre todo en países de poco desarrollo, si bien cada una de ellas se caracteriza por conceptos y sistemas operativos propios, y las dos conservan zonas de influencia distintas.

Por su objeto, encontramos que la política presupuestaria tiene que decidir el gasto público y su ejecución; ella designa también los medios de financiación de este gasto (impuesto, crédito, empréstito, fuentes autónomas de tesorería o reservas de ésta). Toda política presupuestaria queda por consiguiente como manifestación gestonaria de la hacienda pública; ella ostenta más bien ambiciones de dirigismo que, fundadas en la expresión económico financiera de su área, se concretan en acciones cuantitativas que descansan sobre los mismos elementos motores de la actividad lucrativa: ingreso, ahorro, inversión, consumo.

Así definidos su función y su contenido, observamos que la gestión financiera de la economía pública no abarca todos los aspectos de una completa política hacendal, y que por consiguiente existen otros elementos dentro de esta última que, por sus funciones emparentadas y por sus incidencias, pueden considerarse como constituyendo el contenido específico de lo que denominamos política fiscal. Esta disciplina parece distar mucho de la política presupuestaria, por cuanto, a través de sus prerrogativas, ella tiene que determinar las características tanto generales como específicas del impuesto, en función de sus incidencias sobre la estructura socio-económica del espacio que es de su dominio; además, la política fiscal, sería llamada a orientar la repartición de la carga tributaria, de acuerdo por un lado con las leyes económicas fundamentales; por otro, con la reacción previsible de la masa contribuyente, y finalmente en relación con la filosofía político-social dominante.

Semejante contenido dogmático y atribución de fuerzas de acción, nos parece indicar la política fiscal como el elemento



natural de orientación, doctrinaria y técnica del problema, de la doble tributación en materia de impuestos directos, en sus aspectos interno e internacional.

En este caso la política fiscal queda para nosotros como el indiscutible instrumento de cualquier actitud respecto de la doble tributación, dado que, por su doctrina y por sus medios operativos, cumple su misión recaudadora de recursos estatales, apoyándose en imposiciones de orden cualitativo que inciden en los precios, "factores de opción", elementos que a su vez determinan tanto la oferta como la demanda de bienes y servicios en el mercado (7). Una observación consiguiente de estos enfoques, en que la hacienda pública en el concepto keynesiano de finanza funcional (y más bien el postkeynesiano, por encontrarlo más completo), llega a ser considerado como uno de los instrumentos de mayor eficacia en la orientación estructural socio-económica de los grupos humanos; por esta razón, todo país en proceso de desarrollo debe tener presente la realidad de su comportamiento dentro de la política de programación del crecimiento económico integrado, máxime cuando —tal el caso generalizado en los espacios de las economías de libre empresa— este desarrollo está sujeto al apoyo de los capitales extranjeros, colaboración que, por supuesto, engendra fundadas preocupaciones respecto de la doble imposición.

FRANTZ EULENBURG, antes de KEYNES, había visto justo. A los efectos del intercambio internacional, este tratadista destaca los espacios económicos nacionales, no sólo fundándose en los conceptos corrientes y harto recalcados de la teoría clásica, sino individualizándolos además desde sus respectivas estructuras fiscales vigentes y sus cargas sociales específicas (contribuciones paraestatales).

---

(7) Maurice LAURE: op cit., pág. 17 (No desconocemos por supuesto la acción reversible sobre los precios ni de la oferta ni de la demanda).

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

La organización contributiva, por su eficacia, y la política tributaria, por su incidencia, son elementos determinantes de la estructura económica de cualquier país y de su relativo grado de productividad. Cualquier carga tributaria de la zona de producción se traslada hacia el sector de los precios, y desde este sector participa del proceso selectivo de las mercancías dentro de la competición operada en el mercado nacional del consumo, consiguiendo ipso facto individualizar al mismo (por los costos de producción y el coeficiente de productividad) frente a la competición internacional.

Por este motivo, encontramos que la competencia internacional es también función de la diferenciación en las estructuras de los sistemas fiscales nacionales.

Esto parece ser la razón que hizo admitir en la doctrina y que impuso en la práctica del comercio internacional, la aplicación del principio de la compensación del impuesto por un sistema de reembolso que obra a favor de los productos exportados a fin de tornarlos aptos para competir en el mercado internacional.

Este procedimiento necesario, de índole puramente económica, se apoya también en el concepto jurídico de que cualquier recaudación impositiva es una prerrogativa soberana, acción que no puede tener lugar, por la naturaleza de su carácter, fuera del perímetro del ejercicio de la soberanía nacional. En consecuencia, el bien exportable debe ser aliviado del impuesto de su país de origen pues en caso contrario se extraterritorializaría la recaudación de los recursos nacionales, practicándose a costa de los consumidores extranjeros. (La contemplación de este principio explicaría, por ejemplo, el caso de la exención del impuesto francés T.V.A. (de un 20%), sobre el valor de los productos adquiridos por los turistas extranjeros en Francia, por cuanto estos bienes son considerados como perteneciendo a la categoría de las "exportaciones invisibles". La

deducción del 12% sobre la carga impositiva interna, régimen creado en complementación del sistema de draw-back y con el expreso sentido de la parte del gobierno argentino de incentivar las exportaciones de los productos "no tradicionales", puede invocarse al respecto como ejemplo de una política que parcialmente enfoca el sentido que acabamos de puntualizar).

Como, en materia de relaciones comerciales internacionales, es necesario aliviar la circulación y el empleo de los capitales para que los mismos se coloquen en un régimen de competencia perfecta, y dado que el interés es el precio del uso del capital ajeno, una política eficiente en cuanto al fomento de la colaboración del capital particular foráneo en el desarrollo de las economías pobres, se fundaría en un sistema compensatorio convencional que mantendría este precio u otros beneficios derivados de la propiedad del capital, alejados de la interferencia de la doble imposición sobre la renta producida por dichos capitales (intereses o dividendos) (8).

---

(8) Con respecto al impuesto a la renta, notemos que la doctrina de los países de América Latina es diferente, y con ella coincide también la posición doctrinaria del Prof. Cesare COSCIANI. Parece, según este concepto, más plausible y justo, que los ingresos, al igual que los productos, soporten el gravamen impositivo del país en donde se originan (principio de la fuente). Funda el Prof. COSCIANI este razonamiento entre otras ideas, particularmente en dos considerandos:

- a) por este procedimiento se llega a conseguir la uniformidad impositiva a favor del mercado de consumo;
- b) se considera que los impuestos representan el precio de las ventajas que los servicios públicos brindan a la empresa productora, entonces en justo derecho pertenece al Estado que los proporciona, el ingreso proveniente del impuesto. (Véase en este sentido el *Informe provisional de la Conferencia sobre política fiscal, organizada por el Programa Conjunto de Tributación O.E.A. / B.I.D / C.E.P.A.L.*, Santiago de Chile, 5 al 14 de diciembre de 1962. Documento de la Cepal N° E/CN. 12/638 del 15 de enero de 1963, pág. 210 y pág. 214.

En lo que nos concierne, si bien somos partidarios del principio de percepción en la "fuente", discrepamos con los fundamentos doctrina-

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

No se aparta de este enfoque —pues todo depende del lado en el cual nos ubiquemos para contemplar el problema, ni el concepto que caracteriza las finanzas públicas como el reflejo de las estructuras económicas y sociales de un país<sup>(9)</sup>, ni la afirmación que sostiene que la tendencia de toda economía nacional contemporánea en materia fiscal, es aquélla de encontrar un sistema tributario que coopere adecuadamente al desarrollo de su expresión económica vocacional y que le permita movilizar en línea de pleno empleo y de productividad óptima los recursos de que dispone.

---

rios substanciados en el documento citado y atribuidos por éste al Prof. COSCIANI, por las siguientes razones:

- 1) No siempre las relaciones comerciales se practican entre mercados de igual poderío y estructura económica. El mismo Prof. COSCIANI limita la aplicación del principio al que hace referencia nuestro punto a) por cuanto y con justificada razón reconoce que su validez es inexistente en casos de intercambio comercial entre países de producción primaria y países de bienes manufacturados. Prácticamente esta situación anula e imposibilita los efectos de la **uniformidad impositiva** deseada para los mercados de consumo.
- 2) En cuanto al concepto resumido en el punto b), constatamos que a su vez éste se funda en una ideología obsoleta y prácticamente descartada por la política impositiva moderna. El concepto compensatorio no llega a convencer que sólo dentro de un marco de política fiscal neutral, de la cual el Prof. COSCIANI por supuesto que no es partidario, como tampoco parecen ser los legisladores latinoamericanos y lo demuestran la política financiera que aplican los respectivos gobiernos de esta región.

Notemos —a fin de explicar mejor nuestra posición—, que la legislación impositiva latinoamericana y particularmente la argentina está fundada en un sistema de tributación funcional cuya aplicación respaldada en el dogma del solidarismo social, revela preocupaciones por corregir en un sentido de equidad, la viciada repartición del ingreso que ocurre dentro de las economías libres. En semejantes sistemas impositivos no hay cabida para ningún criterio de equivalencia entre el gravamen impositivo y los servicios prestados por la autoridad estatal. Asimismo el sistema operativo intrincado del asiento de la carga impositiva y la técnica de su recaudación, excluyen prácticamente cualquier posibilidad de medición de sacrificios en vista de retrocesiones futuras, en beneficio iguales o de valor equivalente.

(9) Henri LAUFENBURGER: *Finances comparées*, París, Sirey, 3ª ed. 1957, pág. 409.

A largo plazo, es indudable que la política de recaudación de fondos monetarios a favor de la función estatal es factor determinante de toda expresión estructural de la producción económica. Esta función resulta del hecho de que la masa contribuyente, sea ella formada por patrimonios personales o por patrimonios colectivos, en su defensa contra la acción del impuesto, antes de cualquier tentativa de evasión fiscal, recurrirá por supuesto, a los medios legales a su alcance. De esta manera la inversión, en busca del beneficio de los regímenes fiscales más favorables, se colocará en las ramas de actividad menos imponentes; por ende las estructuras socio-económicas nacionales llegarán paulatinamente a moldearse según las indicaciones dadas por el sistema fiscal operante (10). En particular consideración de estos imponderables, ya hemos anticipado nuestro pensamiento, cuando afirmábamos que toda política hacendal puede ser considerada como un componente decisivo del dirigismo económico "elástico" de los Estados modernos.

Si hemos dejado entrever ciertas posibles consecuencias de la política fiscal en relación con la inquietud del crecimiento económico acelerado y de la integración de los espacios nacionales, compatibles con las ideas de la libre empresa y del dirigismo económico, es porque este problema preocupa en igual medida a los gobiernos de los países en desarrollo y a los de las naciones ricas; unos interesados en romper el círculo sofocante de la pobreza, otros en superar la amenaza del estancamiento económico.

Los países de América Latina han comprendido este imperativo de la hora presente, puesto que unos se decidieron a formar la Zona de Libre Comercio, otros el Mercado Común de Integración Centroamericana, y que casi todos participan

---

(10) Louis REBOUD: *Systèmes fiscaux et marché commun*, París, Sirey 1961, pp. 196-197.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

de la Alianza para el Progreso económico-social de esta región geográfica.

Esta última organización internacional fija, como principal punto de partida de su política de inversiones, la previa estructuración conjunta basada en el concepto de la coordinación de la legislación financiera, estatal y paraestatal de los espacios nacionales que la integran; pues la fuerza persuasiva del régimen impositivo está considerada como elemento decisivo para orientar, en el sentido de mayor eficiencia, este espacio que quiere desarrollarse en un sistema de políticas de producción interdependientes, integradas en un macrocosmos económico pluriestatal.

### II. LA DOBLE IMPOSICION DENTRO DEL ESPACIO NACIONAL

De la política fiscal depende incontestablemente todo problema que atañe a la doctrina y a la técnica de los medios para evitar uno de los más graves inconvenientes de que padecen los sistemas tributarios modernos: la doble imposición. Si la doble tributación se verifica dentro de los ámbitos nacionales y entorpece la función económica en todos sus aspectos y sus dimensiones por encarecer la producción, con más razón entonces de la incidencia suya especialmente y en general de la política fiscal, depende en medida apreciable cualquier cooperación de capitales foráneos particulares en el fomento del espacio económico nacional.

El investigador, en el dominio de las relaciones internacionales económico-financieras y también políticas, se encuentra hoy frente a tres estructuras especiales diferentes:

- a) *El espacio nacional*: entidad definida como unidad de producción y de consumo, y como grupo de pago. En este espacio la célula productiva es, por supuesto, el in-

- dividuo, con derecho a moverse libremente en su actividad creativa dentro de la empresa privada;
- b) *El espacio interestatal*: formado por grupos de Estados nacionales con el fin de formar regiones o zonas de libre comercio, mercados comunes o uniones aduaneras. La técnica de la producción en estos espacios, todavía en formación, estará dada por unidades integradas en forma racional por grupos productivos en función económica óptima, destinadas a abastecer dentro de un intercambio preferencial en primer término la demanda conjunta del macrocosmos zonal.
- c) *El espacio internacional* o mejor dicho *el mercado mundial* y de competencia perfecta, que por ahora está abierto al flujo de las mercaderías provenientes de los espacios precedentemente definidos. A largo plazo las mercancías nacionales, como consecuencia del proceso de integración total y de selección económica, parecen destinadas a desaparecer de este mercado para hacer lugar a bienes provenientes de unidades económicas zonales, producidas dentro de los espacios ya integrados de los participantes del grupo b).

En la actual fase incipiente de estas estructuras espaciales indicadas por el grupo b), el fenómeno de la doble imposición puede provocar la distorsión del proceso de desarrollo económico funcional y el paso de los conjuntos productivos nacionales hacia su expresión supranacional zonal, porque la doble imposición aminora la inversión, pues desanima el ahorro; encarece la remuneración del mercado financiero, haciendo difícil la colocación de capitales por onerosa o antieconómica; ella crea verdaderas barreras aduaneras que entorpecen la normal y económica circulación internacional del capital privado, elemento fundamental de la política contemporánea de desarrollo.

¿En qué consiste la doble imposición, fenómeno presente en

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

el sector económico nacional y con más firmeza todavía presente en la zona de la economía internacional?

Observemos primeramente que el doble tributo ocurre con frecuencia en el orden internacional, por cuanto el proceso causal de rédito o su función —que fundan la obligatoriedad tributaria— están sujetos a distintas autoridades soberanas. El mismo fenómeno puede producirse en el orden nacional —el más evidente ejemplo en este caso puede ser dado por un Estado organizado en sistema federal, tal la República Argentina— por el simultáneo ejercicio de distintas jurisdicciones fiscales (nacionales, provinciales o municipales), sobre un mismo rédito, dentro del mismo período de tiempo y en virtud de un común concepto impositivo.

Como bien lo destaca el Prof. Guillermo AHUMADA <sup>(11)</sup>, una empresa (anónima, de responsabilidad limitada o unipersonal) puede a la vez actuar en distintos países o en distintas provincias de un mismo país, sea directamente, sea por intermedio de representantes o por sucursales. Asimismo una persona por haber actuado en diversos lugares, al fallecer, puede dejar abierta la sucesión en distintas jurisdicciones fiscales; en este caso si “la imposición reiterada del mismo contribuyente, o de la misma riqueza por la acción de una o varias jurisdicciones fiscales, cuando no hay más que una causa única para justificar el impuesto” <sup>(12)</sup>, es precisamente la doble tributación que se debe evitar, cabe destacarse cuál es la autoridad a la cual en justo mérito le compete la recaudación a los fines

(11) *Tratado de Finanzas Públicas*. Córdoba, ed. Universidad Nacional de Córdoba, 1956, pág. 303 y sig.

(12) B. GRIZIOTTI: *Controverses théoriques sur les Recherches politiques, juridiques et économiques dans les finances et sur la question de la double imposition de l'épargne*.

Revista de SC. et L.F. Janvier-Mars 1931. En el mismo sentido B. GRIZIOTTI en *Ciencia de la Hacienda*, Madrid, 1935, citado por el Prof. G. AHUMADA, op. cit., pág. 303.



de prevenir que la empresa, el individuo y la sucesión sean gravados dos o más veces a título del mismo impuesto.

En cuanto al fenómeno del doble impuesto, posible en el sistema tributario del espacio económico argentino siendo la República Argentina un estado federal, la distribución del poder fiscal entre la Nación y las Provincias se ha realizado de acuerdo a las facultades conferidas por las respectivas normas constitucionales; existen por consiguiente capacidades concurrentes en el recaudo de los impuestos indirectos por tiempo indeterminado mientras en los impuestos directos esta situación impera sólo en cuanto la Nación haga uso de las prerrogativas de emergencia previstas en su carta fundamental (Art. 67, inciso 2, Facultades del Congreso).

Si las superposiciones que puedan originarse en la recaudación no son inconstitucionales, desde el momento que se admite la existencia de semejantes facultades concurrentes, las mismas empero no cesan de ser lesivas y antieconómicas.

Los inconvenientes de orden práctico en cuanto al sistema operativo que se han originado en la percepción de los distintos tributos, vinieron subsanándose mediante el régimen de coparticipaciones que se ha adoptado en materia de impuestos, siendo el ejemplo típico el que rige en cuanto al impuesto a las actividades lucrativas.

No obstante, hay otras formas de doble imposición, que no derivan de las capacidades concurrentes sino del poder fiscal que trasciende, en el ejercicio de las facultades propias, los límites territoriales de las mismas administraciones provinciales. Nos estamos refiriendo al caso especial del impuesto a la transmisión gratuita de bienes, impuesto por excelencia de carácter local. El principio que orienta su aplicación es el de la radicación económica de los bienes objeto del tributo. Si en este caso la legislación de las provincias adoptaran criterios idénticos de definición del hecho imponible, en vista de esta-

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

blecer la atribución territorial de la masa sujeta al impuesto, parece incuestionable que la aplicación del tributo local no llegaría a originar ninguna doble imposición; en la realidad esto no ocurre y por lo tanto se genera el doble tributo particularmente cuando se trata de realizar el impuesto sobre bienes de orden inmaterial, como son las cuotas sociales, para las cuales existe dualidad de criterio en la atribución (ya sea considerándose legítima la administración en cuya jurisdicción se ubica el domicilio legal de la sociedad a la cual pertenecen, o bien atribuyéndose la competencia de la recaudación a favor del territorio en donde se encuentran los bienes tangibles de la sociedad). Donde existen distintos criterios de atribución impositiva cunden infaliblemente las dobles imposiciones, llegándose de esta manera a que distintas administraciones provinciales graven en concomitancia y en aplicación del mismo derecho específico, los mismos bienes transmitidos.

A pesar de que la Corte Suprema de Justicia dejó constancia que las dobles imposiciones no padecen de inconstitucionalidad, las mismas no suelen ser legítimas, pues violan dos principios fundamentales en el orden institucional del Estado: el de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, como el de la unidad de criterio dentro del área administrativa nacional, además de hacer hincapié a las normas del comportamiento óptimo que es deseable y necesario dentro del orden económico.

El inconveniente del doble tributo se podría eliminar mediante Convenios especiales de carácter interprovincial, como el ya citado en materia del impuesto a las actividades lucrativas o a la transmisión gratuita de bienes, para lo cual ya se ha pedido la participación de las Provincias; estos Convenios multilaterales, constituyen un régimen necesario cuya aplicación debería caracterizar, a nuestro entender, la política impositiva de la Administración pública argentina (Ver nota n<sup>o</sup> 45 de pie de página).

En el sector de la economía nacional, frente al deber del contribuyente de pagar según la indicación legal su alícuota al gasto de la explotación estatal, existe para el erario público la obligación tanto moral como económica, de no gravar dos veces en un año el mismo rédito a través del mismo impuesto. Como la norma fiscal establece que ningún rédito pagará impuesto más de una vez al año, este "non bis in ídem" queda como principio fundamental de cualquier política hacendal moderna, en cuyo contenido, el arbitrario y contraproducente "sic volo, sic jubeo" no tiene cabida.

La doble imposición, en este caso, si se produce, es considerada como un error de la lógica formal administrativa. Además de originar injusticias, pues significa la violación de principio de generalidad y de uniformidad relativa en el reparto de las cargas públicas, por obstaculizar la radicación de los capitales internacionales en el orden de actividad privada, ella presenta el grave inconveniente de frenar el proceso de desarrollo de las economías débiles. Ella aparece como un abuso del poder tutelar, y como una indebida y antieconómica disminución patrimonial. En lo que nos concierne la asimilamos a la acción del enriquecimiento sin causa (13).

No hay sin embargo doble imposición cuando el contribuyente abona al tesoro público un impuesto de naturaleza real sobre su renta, otro complementario de naturaleza personal sobre el rédito restante, y sigue pagando con lo que le queda

---

(13) Nuestro concepto severo no parece sin embargo alejarse demasiado de la interpretación dominante de la doctrina francesa o más bien italiana en la materia. Resultaría además provechoso consultar la posición jurisprudencial argentina y ver al respecto: M. BONCHIL: *Illegalidad de la doble imposición, resultante de la distribución de reservas en las sociedades anónimas*: Jurisprudencia argentina, B.A. t. 67, Sec. Doc., pág. 33. Asimismo C. A. ADROGUÉ: *La doble imposición y delegación de impuestos, Facultad de las Municipalidades para crear impuestos*. Jurisprudencia argentina, B.A., 1949, t. III, pág. 235.

después de estas dos deducciones, en cada adquisición de bienes de consumo, los impuestos indirectos.

Este sería el caso de la existencia del impuesto múltiple. El Estado por su política hacendarial, y determinado por la comodidad técnica del cobro u otras razones utilitarias, tiene la facultad de sacar su parte del rédito de la masa contribuyente, sea en una sola operación, sea fraccionándola en varias operaciones; éstas, bajo diversas denominaciones, incluyen también diferentes técnicas de percepción y por lo general se adaptan mejor a las distintas manifestaciones de la capacidad contribuyente. Este último procedimiento si no es más eficiente que el primero, goza sin embargo de cierta autoridad en la técnica impositiva moderna, por la anestesia de la masa contribuyente que implica.

La sutileza de la argumentación teórica en torno a este problema, sostiene que tampoco existe doble imposición en el caso de tasarse primeramente el rédito de una sociedad civil, y después la parte de éste distribuida a favor de las acciones al portador, por cuanto el último impuesto se aplica con el fin de incitar al cambio de estas acciones por las nominativas; por consiguiente aquél desaparecerá junto con la última acción así modificada. Extendiéndose el principio, tampoco hay doble tributación, en la hipótesis de que el dividendo accionario que excede un cierto nivel remunerativo, definido por ley, se grava con una tasa adicional, ni en aquella circunstancia en que se tasan las utilidades mandadas a las reservas sociales en una proporción que exceda los límites legales ordinarios.

Ni una ni otra de estas categorías de impuestos, explicaba EINAUDI (14), son considerados dobles; ellos revisten más bien el carácter de multas o premios destinados a incitar, en la primera hipótesis del último ejemplo puntualizado, el aumento de las reservas sociales (el caso de la legislación italiana o ale-

(14) Luigi EINAUDI: Op. cit., pág. 47.

mana, de después de 1945), en la segunda a incrementar la remuneración accionista (la intención del legislador de USA en 1936 y del francés en 1950). Bastaría con acatar los respectivos deseos del legislador para encontrarse ipso facto fuera del alcance de este mal denominado impuesto, cuya función expresa no es la de procurar recursos a favor de la Tesorería Pública, sino la de orientar la estructura del espacio económico en donde obra. El fundamento lógico del pensamiento del desaparecido economista italiano parecería algo más evidente si lo relacionamos con las realidades económicas específicas de los dos grupos de países citados. Así en el caso italiano o alemán se perseguía lograr por el método de la autofinanciación de las inversiones empresarias un ritmo más acelerado y más seguro de la reconstrucción económica; en el caso de USA o de Francia se buscaba el incentivo del consumo para reponerse en línea de producción adecuada la actividad económica.

En casos de aplicación de impuestos en cascada, a nuestro parecer, si bien la múltiple imposición no está plenamente definida, ella se manifiesta sin embargo por la tributación mayor indebida que el consumidor abona.

La doctrina pura no le tiene en consideración debida dado que el Estado, dentro de este caso de percepción de sus haberes, ofrece al individuo la ilusión de que paga el tributo por voluntad propia, pues bastaría abstenerse de adquirir los bienes de consumo que entran en este sistema de percepción tributaria para estar exento de impuestos.

El doble tributo se manifiesta a veces muy abiertamente; pero a veces es sutilmente disimulado. Merced a los ejemplos citados, conocemos en parte la posible elasticidad del problema como las confusiones de apreciación que pueden ocurrir; es de notar que siempre la doble tributación empieza en el momento en que falla la lógica real de la interpretación del poder tutelar en cuanto al papel del impuesto frente al orden económico, al trato preferencial de la renta trabajada y del

ahorro, a la promoción social por el efecto de la repartición del ingreso, etc.

Un evidente caso de duplicación en cuanto a la misma masa disponible es aquél constituido por la percepción impositiva, una vez sobre el rédito de la sociedad anónima, y luego, cuando éste se divide y pasa al patrimonio de los respectivos accionistas —bajo el argumento de que se trata de dos sujetos diferentes con personalidad distinta: sociedad e individuo—, que este patrimonio sea otra vez objeto de fiscalización por aplicación del mismo impuesto (15).

Por la simplicidad del ejemplo invocado, la doble imposición queda manifiesta; en este caso la óptica administrativa ve dos veces la misma riqueza que entra en el circuito económico y por consiguiente la considera dos veces sujeta al impuesto; una vez cuando transitoriamente está en posesión de la sociedad, otra vez fraccionada ya, en poder de sus últimos y verdaderos dueños (16). Es evidente que en el caso puntualizado existe doble tributo. Así lo sostiene también el Prof. Guillermo AHUMADA al retomar una idea de E. R. SELIGMAN, cuando recalca que si el impuesto es especial, “se producirá el fenómeno de la capitalización del impuesto y los futuros adquirentes de estos valores, aunque paguen el impuesto, habrán descontado en el precio de compra de la acción —cuyo valor capital se disminuyó en el monto del gravamen sancionado—, el impuesto con el que les toque cargar” (17).

(15) E. RIFORRO: *La doble imposición de las sociedades por acciones y de los accionistas*. Boletín trimestral de Información Económica. Quito, enero-marzo de 1954, pp. 85-108.

(16) Semejante criterio impositivo tuvo vigencia en la República Argentina hasta fecha muy reciente. El ejemplo a que hacemos referencia es el caso previsto por el Decreto del 16 de octubre de 1962 que dispone la eliminación, a partir del 1º de enero de 1963, de la doble imposición sobre los dividendos en los casos de sociedades que perciben dividendos de otras (empresas en sistema de holding).

(17) Guillermo AHUMADA: Op. cit., pág. 306.

De esta manera el perjudicado es el primer detentor del bien gravado, no así los adquirentes posteriores pues el impuesto tiene efecto parcial.

La hipótesis mucho más sutil imaginada en el ejemplo clásico de doble tributación dado por John Stuart MILL<sup>(18)</sup>, pone en evidencia, además del fenómeno en sí, el modo injusto en que la administración pública otorga trato preferencial, gravando menos a aquél que despilfarra su dinero que a aquél que lo ahorra, a sabiendas que este último ejerce una función económica de mayor jerarquía que la del primero, y que, por consiguiente, le correspondería al ahorrativo en justicia, todas las ventajas que se acuerdan al derrochador (No desconocemos sin embargo el concepto que, con razón justificada, enfoca el gasto como actitud y función económica positiva, pero tampoco desconocemos la existencia de una escala de valores dentro del comportamiento humano en el campo de la economía). Si bien el ejemplo de John Stuart MILL es concluyente en cuanto al comportamiento del fenómeno de la doble imposición, el mismo tiene sin embargo un aspecto parcial.

Se le podría reprochar la referencia a un solo elemento de la dinámica económica: el ahorro.

Para no exponernos a esta crítica recordemos, volviendo a Einaudi, un ejemplo más completo de doble imposición, originado esta vez por el hecho de truncar los lazos existentes entre capital y rédito<sup>(19)</sup>. Así, una empresa unipersonal fun-

(18) Cesare COSCIANI: Op. cit., pp. 277 y sig.

(19) Luigi EINAUDI: Op. cit., pp. 50 y sig., donde se explica con indiscutible argumentación de valor académico, el mencionado punto de vista, a cuyo principio rector hacemos simplemente referencia, alineándonos por supuesto en esta doctrina. Antes de EINAUDI, Irving FISCHER en su obra: *The nature of Capital and Income*, aparecida en 1906, pp. 191-196, retoma la idea de J. S. MILL, y da, como ejemplo: el comportamiento diferente de tres hermanos y de las tres formas de percepción del fisco, según el empleo que ellos dan a igual cantidad de dinero. L. EINAUDI en su *Corso di Scienza delle Finanze*, Turín, ed. la Riforma

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

dada con un capital inicial de 100.000 unidades monetarias, pagando cada año el impuesto sobre su respectivo rédito y contemporáneamente capitalizando las ganancias, llega al fin de X años, en conformidad con la actualización de su expresión económica, a venderse por 320.000 unidades de valor.

Según los datos contables, este resultado representa, por ejemplo, 10 veces el valor del rédito anual neto libre de todo gravamen en el momento de la venta y resulta además que el beneficio de este negocio coincide con la expresión acumulada de las ganancias capitalizadas.

Lo que la administración pública pretendería sacar —concepto apoyado por muchos tratadistas—, sería el impuesto calculado sobre las 220.000 unidades monetarias de ganancia aparente, una vez deducido del precio de la venta el capital inicial. Así concebido, este es un impuesto doble sobre el rédito, pues en substancia representaría para el empresario un sacrificio mayor que la alícuota del impuesto requerida por el legislador, y a su debido tiempo ya paga por las respectivas fracciones anuales. Ocurre semejante óptica errónea —sostenía y demostraba EINAUDI—, siempre y cuando la lógica impositiva encajilla y separa las nociones de capital y de rédito, en vez de

---

Sociale 1926, pp. 174 y sig., nos ofrece el ejemplo del triple criterio del comportamiento fiscal para gravar la renta ganada, frente a tres comportamientos diferentes de contribuyentes que gozan del mismo capital:

A es el tipo conservador, que invierte su ingreso en renta anual perpetua; B es el tipo ahorrista atesorador, que no disfruta de su renta durante los primeros 15 años para gozar de un gasto mayor desde el decimosexto año y C es el tipo despilfarrador que disfruta sin demora de la totalidad de su ingreso presente. Por cada una de estas categorías de individuos, el fisco grava diferentemente la renta ganada de 50.000 unidades monetarias: en 10.000 para A, en 17.140 para B y en 1.577 para C, según los cálculos de EINAUDI. Si en las tres hipótesis dadas, existe una masa idéntica susceptible de dar satisfacciones, ¿cómo es concebible diferenciar el impuesto? no hay que *ver diferencias donde existe igualdad*: FASCIANI en su *Principi de scienza delle finanze*, Turín, ed. Ciappichelli 1951, vol. II ap. 7<sup>o</sup>, refiriéndose al caso de la doble tributación, reduce a su vez a pocos tipos posibles de razonamiento este aspecto del problema de la política fiscal.



tratarlas, tal su mismo contenido y su mismo proceso de formación lo indican, como una acción integrada.

Incuestionable es también que todo fenómeno es doble tributación resulta contraproducente a corto y largo plazo, tanto para la tesorería pública como para las empresas y el consumidor. Por sus efectos perjudiciales, siempre de rápida propagación en los ámbitos nacionales, se llega fácilmente al encarecimiento de los costos de producción y se provoca la restricción de consumo, seguido por todas las consecuencias de orden económico-financiero relacionadas a estos fenómenos, cuando las medidas adecuadas de política fiscal se hacen esperar demasiado. Para impedir posibles distorsiones económicas y dar la fluidez máxima al mercado, para expresar también un mínimo de preocupación moral, la doctrina de las políticas hacendales y la legislación fiscal de los Estados contemporáneos, combaten abiertamente la infiltración de la práctica del doble impuesto dentro de la técnica tributaria.

### III. LA DOBLE TRIBUTACION EN EL ESPACIO INTERNACIONAL

Es incontestable que lo que acabamos de exponer expresa preocupaciones pertenecientes al espacio económico-nacional y a las respectivas políticas hacendales; interesados en estas políticas los foros económicos internacionales y especialmente los sectores financieros que por lo general manifiestan particular sensibilidad, parecen muy atentos a las posibles incidencias de la doble tributación. Este fenómeno, a nuestro parecer tiene su campo de manifestación predilecto en el intercambio económico-financiero internacional, pues cada Estado concurre al mercado mundial con las características específicas de sus estructuras fiscales, cuyos gravámenes vienen a superponerse uno a otro en la configuración de los costos, y determinan el encarecimiento de la remuneración de los capitales, del valor de

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

los servicios y de las mercancías. Nos parece más importante todavía señalar las distorsiones que el problema de la doble imposición puede provocar en cuanto al movimiento internacional de capitales privados, elemento fundamental de la política de desarrollo de las economías precarias del mundo de la empresa libre.

El concepto del desarrollo económico que en su acepción moderna va en acción conjunta con la idea de desarrollo social, requiere procesos de crecimiento cumplidos a corto plazo y a costos mínimos. El mismo queda dentro de espacios de economías pobres imprescindiblemente condicionado a la ayuda del capital extranjero, por cuanto estos espacios carecen de capitales propios y, como a menudo ocurre, ni siquiera pueden financiar el coeficiente de crecimiento vegetativo de sus débiles economías.

La colocación de capitales de origen foráneo en inversiones dentro de países de economía en desarrollo, debe satisfacer simultáneamente y en función conjugada, por lo menos tres condiciones fundamentales ligadas estrictamente entre sí y de cuyo cumplimiento por separado depende el éxito de la operación; son ellas:

- inversión necesariamente fundada en un móvil económico tanto real como oportuno, que pueda garantizar en el término previsto el reembolso del capital y el pago de intereses;
- plena seguridad de los capitales en cuanto a su estatuto jurídico, razón valutaria y destinos económicos;
- que el precio de la colocación sea tanto remunerativo como económicamente conveniente para ambas partes.

Si las ganancias del capital extranjero invertido en el país deben enfrentar las imposiciones fiscales allí imperantes, para que luego sean sometidas al impuesto sobre el rédito dentro del país B, país de origen en el cual han de gastarse,

parece incuestionable que esta doble imposición debe encontrar la compensación correlativa en una más elevada remuneración.

A menudo ocurre que de estas elevadas remuneraciones participan también el peso financiero de las provisiones en cuanto a las fluctuaciones del valor de las divisas blandas o el costo del seguro de los empréstitos internacionales en relación con el agotamiento de la capacidad de endeudamiento, situaciones que por lo general caracterizan las economías de países en subdesarrollo. Es evidente que la doble tributación, en este caso, ataca por su base el tercer punto de los imperativos señalados, tornando espesa la fluidez del capital de inversión en el mercado internacional, por encarecer su servicio y dificultar su colocación, por onerosa y antieconómica.

Frente a la argumentación posible (a pesar de lo que acabamos de expresar), de que existe ya una red de institutos internacionales de crédito de índole pública, cuyos capitales invertidos a intereses bajos (están exentos del pago del impuesto por la naturaleza oficial de su origen) pueden dar la tónica en cuanto al valor de la remuneración de los empréstitos practicados en la zona internacional, impidiendo la especulación y moralizando el mercado, constatamos que esto sería posible siempre y cuando:

- a) no haya demanda marginal insatisfecha que, por insignificante que sea, quede según la regla del arte, como elemento determinante de la tasa de interés;
- b) los institutos internacionales de crédito no dirijan el grueso de sus disponibilidades a la financiación de los planes nacionales de desarrollo de los servicios públicos;
- c) se ignora sin embargo que el desarrollo en sí queda condicionado y es obra casi exclusiva de la iniciativa y de la labor privada, si bien las inversiones en el sector público representan un serio incentivo para el desarrollo;

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

d) el contenido de sus mismas cartas orgánicas de estos Institutos no los prive de la elasticidad de criterio, y sus reglamentos no hagan muy engorrosa y lenta la tramitación de los proyectos de inversión (Por su manera de trabajar, a veces casi equivalente a la negación de servicio, el burocratismo internacional hace endosar a estas instituciones de orden capitalista la grave responsabilidad de faltar a la misma misión histórica para la cual fueron creadas. Estos son hechos que ubican las actuales instituciones internacionales de crédito en la situación de aquellos grandes personajes que, por su grandeza misma, nadie ni nada los puede tocar y que por consiguiente demuestran su inutilidad para el medio que los mantiene).

Responsable de distorsión económica y dañosa por las mismas repercusiones ya señaladas, la doble imposición se interpone y compromete el éxito de las nuevas unidades macroeconómicas de intercambio internacional privilegiado por las cuales las naciones económicamente débiles creen poder encontrar más rápidamente los medios para vencer el pauperismo colectivo.

Al examinar el cuadro institucional de las relaciones económicas internacionales, observamos que desde pocos años éste ha experimentado fundamentales cambios estructurales. Así, últimamente se pudieron romper las fronteras político-nacionales para dar lugar a la creación de los grandes espacios pluriestatales de intercambio privilegiado, cuyas dimensiones quedan definidas por un tráfico mercantil en función de productividades óptimas. En estas unidades territoriales las empresas involucradas en un proceso de crecimiento económico integrado por políticas de inversión planificadas en sistema regional, se preparan a satisfacer una demanda crecida y registrar resultados globales positivos por la triple razón: territorio y población; desarrollo y mayor ingreso; calidad y bara-

tura. Es el caso de las consecuencias normales que la doctrina atribuye a los mercados comunes y de integración económica, a las zonas de libre comercio y a las uniones aduaneras.

Para que semejantes asociaciones interestatales lleguen a transformarse —tal la zona latinoamericana de libre comercio—, de simple región geográfica en institución internacional de real contenido económico, la ayuda del capital extranjero es condición previa, por cuanto se sabe que pocos son sus componentes que pueden financiar por medios propios las inversiones reclamadas por el módico coeficiente de crecimiento vegetativo de sus economías nacionales. Ellos están todavía menos posibilitados para financiar un crecimiento económico calificado y de mayor envergadura (verificado éste primeramente a favor de las industrias básicas y luego generalizado a toda la expresión productiva del mercado), determinado por la política de desarrollo en sistema pluriestatal que los anima. Si bien los recursos de inversión son insuficientes para el proceso autóctono y mínimo de crecimiento, con más razón la financiación del desarrollo en sistemas de economías de conjunto en escala zonal, tanto por la envergadura de los medios financieros necesitados como por los fines perseguidos, nos parece un problema de política de colocación de capitales en sistema de cooperación internacional y de planificación flexible.

Respecto de los organismos económicos internacionales creados dentro del espacio continental americano, existen motivos para distinguir, en cuanto a su comportamiento, dos categorías de relaciones internacionales; una de índole común que abarca las relaciones de carácter privilegiado entre los Estados participantes del espacio zonal; la otra, de índole particular, formada por aquellas relaciones que los mismos separadamente practican con los terceros.

El primer grupo de relaciones puntualizadas tiene como finalidad fomentar en términos económicos el contenido mis-

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

mo de los mercados comunes o de las zonas de comercio libre y por los resultados de la intensificación del intercambio en función de un sistema preferencial, dar vida real a estas grandes unidades interestatales. Para que se logre esto en condiciones satisfactorias tanto en lo económico como en lo social, la política de inversión debe velar para que dentro de la gran unidad espacial, los capitales tengan la posibilidad de cambiar fácilmente de mano, de pasar de una rama de producción a otra o de trasladarse libremente de un país a otro según lo dicten las indicaciones económicas.

Semejantes condiciones de traspaso libre, cuyo destino es el de provocar el fluir del capital internacional hacia las inversiones zonales planeadas, no serían posibles sin la previa medida interna de unificar la estructura así como la presión tributaria en toda la extensión territorial del sistema económico creado tal como lo recomienda la Declaración de Principios y lo exigen los puntos *d* y especialmente el *e* del Título segundo de la Carta de Punta del Este que estableció la Alianza para el Progreso. De esta manera se llegarían a emparejar las condiciones de remuneración de los capitales y empalmar la política fiscal con los problemas de desarrollo, de inversión y de crédito.

No ignoramos que las características sociales y políticas, así como las del sistema legal-administrativo, son diferentes en las repúblicas latinoamericanas, como tampoco desconocemos que la reforma fiscal proyectada debe estar en consonancia con estos matices nacionales para constituir un sistema viable. No parece nada fácil conformarse a este imperativo cuando se sabe que integran el sistema Estados cuya organización jurídica descansa en el concepto federal, pues la complejidad de la política de las relaciones tributarias entre los gobiernos centrales, provinciales y municipales dentro de un Estado federal, es todavía un problema sin solución satisfactoria, ni para la doctrina ni para la técnica impositiva. En

su expresión jurídica, este sistema político implica un organismo central independiente de los (gobiernos provinciales o) demás Estados integrantes y, si bien se funda en un nexo constitucional positivo que determina los derechos y deberes respectivos del órgano central (gobierno federal) como unidad de conducción y de incondicional ejercicio de las prerrogativas soberanas hacia el exterior, consiente en cambio, en cuanto al aspecto interno, a la existencia de una estructura institucional dual que implica la división de la función de mando entre el gobierno federal y los gobiernos (provinciales o) estatales. Incontestable es que de esta dualidad surgen dificultades, por un lado en la repartición de los poderes tributarios en su aspecto de reglamentación jurídica, y por otro lado en cuanto a la repartición de las cargas fiscales y de los caudales de éstas (20).

Por todas las razones puntualizadas, más el obstáculo formado por el principio de la intangibilidad del ejercicio incondicional de las prerrogativas soberanas (el derecho de percibir impuesto es manifestación soberana por excelencia), principio que los Estados integrantes del sistema continental americano quieren mantener en su contenido del siglo XIX, resulta muy ardua la elaboración unitaria de un necesario código de la tributación latinoamericana. No obstante tales consideraciones, pensamos que éste no implica modificación de objetivos, como tampoco alterará la urgencia de la implantación de tal refor-

---

(20) Véase en este sentido: a) Roberto REYES MAZZONE: *Relaciones fiscales Intergubernamentales*. Revista de Economía, México, noviembre de 1960, vol. XXIII, Nº 11. b) Rubens GOMES DE SOUZA: *Las relaciones intergubernamentales en la administración tributaria*. Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires, año L, enero a junio de 1962, serie IV, Nº 17. c) *Directrices de un programa de reforma fiscal para América Latina*, documento OEA-CIES, enero 1963, serie H/XII, pág. 2, punto 6. Consultar además: E. REVIRIEGO: *El conflicto constitucional de doble imposición interno*. Buenos Aires, 1926 (Folleto); G. A. ADROGUÉ: *op. cit.*; J. M. AHUMADA: *La penuria rentística de las provincias y doble imposición*. Buenos Aires, 1929. (Folleto).

ma requerida por el proceso mismo de reestructuración económica zonal.

Hemos afirmado anteriormente que empalmar los problemas de inversión y desarrollo con la política hacendal, sería encontrar el camino más eficaz hacia la contribución de la finanza internacional al fomento económico latinoamericano. No parece este enfoque situarse lejos de la inquietud que determinó a los gobiernos firmantes de la Declaración de Punta del Este y de la Alianza para el Progreso, a recomendar como primordial condición para toda política de desarrollo integrado en relación con la ayuda financiera externa, la reforma del sistema tributario de los países que participan de la organización continental económica interamericana.

El sentido práctico de la resolución tomada en Punta del Este ordena la unificación en una visión lineal, tanto de los conceptos de organización y del sistema tributario en sí, como de la técnica de su aplicación (21).

---

(21) En cumplimiento de este programa, los expertos ya empezaron los estudios comparativos y, en las reuniones del mes de octubre de 1961 en Buenos Aires, fueron considerados en un análisis de conjunto los problemas de administración de impuestos. En la conferencia sobre política fiscal, los expertos de los estados integrantes de la O.E.A., B.I.D. y de la C.E.P.A.L., reunidos en Santiago de Chile del 5 al 14 de diciembre de 1962, acordaron criterios para las "Directrices de un programa de reforma fiscal para América Latina". (Véase también el informe provisional de esta Conferencia. Documento Cepal E/C.N. 12/638 del 15 de enero de 1963). Recién en B. A. entre el 15 y el 23 de febrero de 1963, a consecuencia de la Resolución A-7 de la Primera reunión anual del CLESQ (nivel ministerial) se reunieron los expertos de la 3ª Comisión especial de política y administración fiscales y financieras con una agenda de trabajo que consistía especialmente en los puntos siguientes:

- a) los aspectos generales de un sistema tributario;
- b) los impuestos directos (renta y patrimonio);
- c) los impuestos indirectos (producción y consumo, transferencia de bienes, importación y exportación);
- d) problemas especiales (determinación de la renta agrícola, tributación de empresas extranjeras, régimen de precios de empresas públicas, etc.).

Paralelamente a los estudios y a las negociaciones en el sector ofi-



Los principales objetivos que se han propuesto alcanzar con la reforma fiscal en elaboración, y por cuyas características peculiares e influencia se piensa llegar a la configuración unitaria del sistema tributario latinoamericano y de esta manera volver superfluas las inquietudes en cuanto a posibles zonas de refugio fiscal o a la permanencia de la doble tributación, son las siguientes (22):

- 1º) La refundición, simplificación y actualización del sistema de tributación indirecta;
- 2º) El establecimiento de un sistema unitario amplio de impuesto personal progresivo a la renta, que incluye el gravamen de las ganancias de capital, tanto de bienes muebles como de bienes inmuebles, complementado con un impuesto sobre el patrimonio neto, cuando ello sea posible;

---

cial, existe también en círculos universitarios una preocupación por la reforma fiscal unitaria del sistema continental latinoamericano. El Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario de San Pablo (Brasil), organizó del 23 al 28 de abril de 1962 unas Jornadas Universitarias, en las cuales se examinaron los aspectos tributarios de la Zona Libre Comercio, especialmente con miras a la imposición sobre la propiedad territorial como instrumento de política fiscal y económica. Un intercambio de opiniones se realizó también acerca de la represión y de la prevención de las infracciones tributarias y de los conflictos de competencia en materia tributaria, en los países organizados en sistema federal.

En esta reunión la delegación argentina presentó un anteproyecto de recomendación sobre la necesidad de negociarse tratados destinados a evitar la doble imposición sobre las rentas, dedicados a solucionar expresamente problemas que actualmente "existen como consecuencia de la colisión y de la superposición de sistemas tributarios distintos que repercuten en desmedro de la afluencia de inversiones del exterior y constituyen un obstáculo al desarrollo y a la integración del sistema económico interamericano".

(22) Según el consenso general expuesto en el punto 8 del *Resumen final y conclusiones de la Conferencia sobre política fiscal* celebrada en Santiago de Chile, del 5 al 14 de diciembre de 1962 (Consúltese el informe provisional de esta Conferencia, Doc. Cepal E/CN. 638, 1963, págs. 14 y 15).

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

- 3º) La recaudación de mayores ingresos fiscales por medio de tributos a las propiedades urbanas y rurales, que deben ser adicionales al impuesto personal a la renta derivada de aquellas propiedades, y coordinarse además con otras formas de imposición especial de los ingresos provenientes de la propiedad;
- 4º) El fortalecimiento del sistema de tributación de las sucesiones y donaciones;
- 5º) La organización de las empresas nacionales de tal modo que se financien a sí mismas, mediante la adopción de tasas adecuadas para los servicios suministrados;
- 6º) La armonización del tratamiento tributario de la renta de empresas extranjeras, con la imposición de la renta proveniente del exterior, percibida por personas domiciliadas en el país;
- 7º) La creación de un clima fiscal que, mediante el uso prudente de incentivos, fomente la formación de capital privado y su inversión en empresas productivas;
- 8º) La reforma de las prácticas presupuestarias y la inclusión en los presupuestos de los resultados de operación de los organismos autónomos y paraestatales;
- 9º) El establecimiento de un sistema objetivo y coordinado de administración tributaria, en que cada impuesto se emplea para dar mayor solidez a los demás, con el objeto de asegurar que los beneficios de una reforma sustancial no se pierdan en la administración.

Esta política, destinada a ofrecer una base común a la remuneración de los capitales, conjugada con las medidas dedicadas a liberar del gravamen aduanero la circulación de los bienes provenientes del territorio de los Estados firmantes del Tratado de Montevideo, y con aquéllas orientadas a unificar la oferta de servicios, forma parte del primer grupo de relaciones internacionales de carácter reservado a favor de estos países. Si bien ellas concurren a ofrecer un estatuto ju-

rídico unitario para el desenvolvimiento de la economía zonal, su contribución no nos parece sin embargo suficiente.

La acción de este primer grupo de relaciones se complementa, como ya hemos aludido, con la de un segundo grupo que conectará individualmente desde el punto de vista económico-financiero, los países de la zona de libre comercio con los terceros. Esta segunda categoría de preocupaciones la estimamos particularmente interesante, porque si bien cada Estado la lleva en parte por cuenta o interés propio, sin ninguna interferencia directa de la política zonal, estas relaciones llegarán a través de los beneficios nacionales que procuran, a servir el crecimiento económico regional y a contribuir a una mayor adhesión y ósmosis económica intrazonal. Reconocemos que este estado unitario de la economía zonal perseguido, constituirá un aliciente para la inversión de fondos provenientes de la Alianza para el Progreso, pues la misma contempla con simpatía los planes nacionales de inversión concebidos sobre las bases de una economía pluriestatal. Es evidente que este criterio preferencial de inversión puede animar todavía los capitales extranjeros interesados en el despertar económico latinoamericano posible también dentro del sistema preconizado por el Tratado de Montevideo.

Al respecto no podemos dejar de recalcar que la Zona de Libre Comercio es prácticamente un club cerrado, cuyas puertas se abren sólo a los miembros de la O.E.A.; además su personería no tiene validez jurídica frente a terceros en tanto que es elemento distinto de las soberanías de sus Estados componentes. Si bien el Tratado de Montevideo en su art. 39, inc. c, establece el "Comité Ejecutivo Permanente" como órgano nato para "representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo la representará en los contratos y demás actos de derecho público y privado". La disposición nos parece sin embargo más bien un deseo que

un sistema operativo. En verdad, como el Comité Ejecutivo actúa en función de ciertos mandatos previstos por el mismo Tratado y de otros mandatos específicos confiados por la Conferencia de las Partes Contratantes, bajo la fiscalización permanente de su mandante, y la Conferencia además, según el art. 38 del Tratado, toma todavía sus decisiones, con el voto positivo, expresado por los dos tercios de sus integrantes “y siempre que no haya voto negativo”, prácticamente se desvirtúa toda iniciativa que el Comité Ejecutivo podría tomar en afirmación de “su” personería. El principio de la unanimidad de votos —que en el fondo logra demostrar el espíritu y la letra del art. 38—, <sup>(23)</sup> es el procedimiento usual de la afirmación soberana dentro de las instituciones internacionales; el establecimiento de la validez del voto manifestado en sistema mayoritario, no calificado, representaría a nuestro parecer el régimen democrático que implicaría ipso facto personería jurídica plena, fuera de la de los componentes de la Asociación internacional de derecho público creada por el Tratado de Montevideo. En estas consideraciones especialmente hemos fundado nuestro pensamiento cuando afirmamos que el Tratado de Montevideo no forma un mercado común y no tiene fuerza jurídica propia de negociación; como igualmente decimos que el hecho de integrar la A.L.A.L.C., no constituye beneficio directo alguno para sus participantes frente a terceros. Estas ventajas se limitan sólo entre los miembros de la Asociación y se refieren únicamente a las relaciones de los mismos en tanto que participen de la Asociación.

---

(23) Tratado de Montevideo, art. 38: “durante los dos primeros años de vigencia del presente Tratado, las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo”.

“Las Partes Contratantes establecerán en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después de este período”. No conocemos todavía ningún cambio al principio establecido por la letra de este artículo, aunque nos encontramos ya a más de tres años de la aplicación del Tratado.

Puesto en su debida luz jurídica este aspecto de la Zona de libre comercio latinoamericano, que orienta el comportamiento del segundo grupo de relaciones internacionales económico-financieras de sus componentes, observemos que el mismo se define:

- a) de un lado por la capacidad de oferta en bienes y servicios específicos que cada uno de estos estados comprueba por separado en relación con el comportamiento de la demanda externa y en pago de los bienes y servicios suministrados por el mercado internacional;
- b) de otro lado, por el interés que pueden manifestar los capitales extranjeros en colocarse en inversiones dentro de la economía de cada uno de estos países considerado por separado, e independientemente de la participación o la no participación de los mismos en un sistema económico multiestatal.

Este último móvil puntualizado suscita nuestra particular atención por el papel que se asigna a estos capitales dentro de las áreas económicas en crecimiento, función que a la vez define la necesidad y el contenido de una política internacional adecuada con respecto al fenómeno de la doble imposición.

Si para las relaciones internacionales dentro de la Zona de libre comercio o del Sistema Continental latinoamericano, el fenómeno de la doble imposición parece quedar solucionado o a solucionarse con la puesta en aplicación de la unificación de la legislación fiscal latinoamericana (24), no ocurriría lo

---

(24) Si por casualidad y a pesar de lo que se espera, no fuere posible que la Organización adopte la reforma fiscal unificada y actualmente en gestación, la solución del problema de la doble imposición podría ser dada por un arreglo multilateral que por sus efectos abarcaría todo el territorio latinoamericano. Semejante convención internacional de carácter colectivo, reeditaría en este caso el espíritu de aquéllas de México de 1943, y de Londres de 1946, o todavía mejor, se alinea-

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

mismo para las relaciones económico-financieras de los componentes de este sistema multinacional con el mundo exterior. Para la expansión económica latinoamericana, la colaboración del capital extranjero es condición imprescindible de cualquier política de rápidos resultados, pues tiene el peculiar sentido de constituir —en la situación presente— un medio de reales ventajas dado que entre otras funciones impide que la insuficiencia del flujo monetario interno sea todavía más manifiesta al soportar desviaciones contraproducentes desde el sector consumo hacia el sector inversión.

No repetimos más los argumentos asaz conocidos para demostrar cuán necesaria es toda medida que tienda a evitar la doble tributación, en materia de impuestos directos sobre la renta de los capitales extranjeros, invertidos especialmente en países de economía débil (impuesto a los réditos donde la renta se gana, más el impuesto a los réditos donde la renta se gasta). El número elevado de los convenios internacionales tiene al respecto su peso y significación (25).

---

ría con los actuales conceptos de la Convención que está preparándose y cuya aplicación está destinada al espacio formado por los países integrantes de la actual O.C.D.E.

(25) Véase al respecto NACIONES UNIDAS: *Acuerdos fiscales internacionales*, Vol. VIII; *Guía Mundial*, Nueva York 1959, N.º venta: XVI. 5.

Estos trabajos constituyen la continuación de la labor comprendida y publicada entre 1928-1936 por la SOCIEDAD DE LAS NACIONES, bajo la denominación *Compilación de Acuerdos fiscales internacionales y de disposiciones de derecho interno para prevenir la doble tributación y la evasión fiscal*. Los volúmenes a que nos referimos comprenden:

- a) Los acuerdos para evitar la doble tributación de las utilidades procedentes del transporte marítimo y aéreo.
- b) Los acuerdos desde 1918 como también los anteriores que han quedado en vigor después de la primera guerra mundial;
- c) Los acuerdos en cuanto a los derechos aduaneros sobre los combustibles y lubricantes de aeronaves, vehículos automotores y empresas de ferrocarriles;
- d) Los acuerdos relativos a (las garantías legales) y la asistencia administrativa recíproca (y judicial) en materia impositiva.

La idea de la doble imposición dentro de las relaciones internacionales no parece ser tan nueva; prácticamente cada Tratado de amistad comercial y de navegación tiene directa o indirectamente sus disposiciones destinadas a evitarlas. Históricamente, en las relaciones internacionales, la preocupación respecto de la imposición aparece en el Convenio entre Francia y Bélgica, firmado en Lila el 12 de agosto de 1843. Reconocemos empero que este instrumento diplomático fija más bien condiciones para una asistencia administrativa recíproca en materia de impuestos, con miras a evitar la evasión fiscal. Un ejemplo de arreglo internacional en función de reciprocidad para evitar la doble imposición, es aquél constituido por el canje de notas diplomáticas entre Gran Bretaña y Suiza. Esta declaración conjunta que data del 27 de agosto de 1872, evita la doble tributación de los impuestos sobre las sucesiones y legados aplicables a los súbditos británicos, fallecidos en el Cantón de Vaud y de los ciudadanos del Cantón de Vaud fallecidos en los dominios británicos (26).

Con el tiempo, la diversificada evolución de las técnicas impositivas nacionales determinadas por la complejidad de los conceptos de política fiscal, así como también los cambios ocurridos en el volumen y en la estructura de las relaciones comerciales internacionales, consecuencia por un lado de los adelantos científicos y de las nuevas expresiones ocurridas en los sistemas de vida socio-política de los pueblos y por otro lado especialmente del carácter internacional del problema de la repartición de los factores de producción y sus consecuencias (27), hicieron que el fenómeno de la doble tributación en la zona internacional adquiriera el contenido pernicioso de

---

(26) El texto de la declaración bilateral, estuvo en vigencia sin modificación alguna hasta el 24 de diciembre de 1957, aunque, después de la primera guerra mundial, pocos fueron los súbditos británicos, ex-empleados de las Colonias, que han ido a vivir en Suiza sus años de jubilación, por no aguantar ya el clima húmedo de su país.

(27) L. REBOUD: Op. cit., pág. 180.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

elemento de distorsión de la actividad económica, que hoy en día los expertos en la materia intentan eliminar.

El sistema convencional corriente por el cual se trata de evitar este fenómeno, se funda en un bilateralismo en donde cada parte contratante debe encontrar amparados sus intereses actuales y directos más apremiantes. Su pragmatismo científico demuestra que carece de realismo toda acción que pretenda preparar relaciones económico-financieras a mediano y a largo plazo entre dos o más países, por cuanto no existe solución efectiva para el presente, único elemento operativo imprescindible para alcanzar cualquier futuro.

En este sentido, el país "A" cuyo proceso de expansión económica se funda precisamente en la colaboración activa del capital extranjero oriundo del país "B", hará forzosamente el cálculo de lo que le es más conveniente según los imperativos inmediatos de su política económica, y optará por:

- a) aceptar la colaboración financiera del exterior al precio más económico, exonerándola del impuesto a los réditos, y enfrentar una menos-valía de sus recursos presupuestarios; por cuanto —per absurdum— ésta no tendrá compensación adecuada indirecta en los recursos suplementarios derivados de la producción, del intercambio y del consumo crecidos;
- b) recurrir a la colaboración financiera foránea, encareciendo sus servicios por la aplicación integral a los réditos y encontrar el desquite de las desventajas económicas consecuentes a esta política, en la plus-valía presupuestaria y la calidad de los servicios públicos estatales que esta plus-valía permitirá ofrecer;
- c) dividir con el extranjero el peso del precio de esta ayuda financiera, evitando por vía de convenios especiales el asiento y la incidencia global del doble impuesto.



Dentro de las dos primeras alternativas puntualizadas debemos hacer lugar a las siguientes distinciones:

- la hipótesis primera (a), representaría la configuración de una política económica abierta y liberal; se podría prácticamente pensar en este caso en un sistema racional de desarrollo, conociéndose que la tendencia de colocación de los capitales extranjeros no siempre coincide con los intereses permanentes de la colectividad en cuya área económica se invierte;
- en la hipótesis segunda (b), que esboza más bien cierta indiferencia frente a las ventajas que presenta la colaboración de la finanza privada extranjera al fomento de la actividad productiva nacional y matices de independencia económica de ésta, puede ser desvirtuada en cuanto que Estados desarrollados interesados en invertir capitales nacionales en su hinterland económico, otorgan unilateralmente compensación global colectiva sobre su propia alícuota fiscal interna, hasta la concurrencia del valor impositivo pagado en el extranjero por las ganancias de los capitales nacionales allá invertidos.

Lo que acabamos de puntualizar reconocemos que representan casos aislados, pero aun así ellos no son desprovistos de interés para la economía latinoamericana conociéndose que el procedimiento es aplicado por el sistema fiscal de U.S.A.

En lo que atañe al interés inmediato de los países de economía débil y encontrando que del impuesto, conjugado con los demás instrumentos de redistribución de la renta nacional, depende el nivel medio de los beneficios, cada país por voluntad unilateral puede evitar al capital extranjero el riesgo de la doble imposición dentro de sus límites territoriales. De esta manera el Estado en cuestión puede despertar a favor de su política de desarrollo el interés de la finanza internacional, pues cualquier movimiento de estos capitales está condicionado por los niveles medios de remuneración, indicados por la res-

pectiva tasa de interés o por la magnitud del coeficiente medio de los beneficios, libres del gravamen. Este procedimiento, nos parece sin embargo demasiado oneroso para las tesorerías nacionales por cuanto paralelamente conocemos que existe el recurso a los convenios bilaterales que evitan la doble imposición, táctica que presenta la ventaja de la reciprocidad de trato y del asesoramiento jurídico en la recaudación, y que, si no evita del todo la mengua de los ingresos del tesoro público aminora en parte sus pérdidas, repartiéndolas entre las administraciones contratantes (28).

Las dificultades que pueden surgir durante la negociación de convenios destinados a eliminar el doble tributo en el sector de los impuestos directos, son múltiples, porque son variados los sistemas tributarios y casi nunca los expertos se encuentran frente a situaciones simples o de compensación mutua perfecta.

Además resulta difícil acordar criterios satisfactorios sobre todo en cuanto al problema de la determinación de los sujetos sometidos al impuesto: personas, empresas, sociedades (definición y contenido de los términos), establecer la ciudadanía de las personas, la nacionalidad de las empresas; acordar criterios sobre el domicilio real, la residencia de los negocios o establecimientos permanentes; y por fin pueden surgir dificultades cuando se trata de determinar, a los efectos del impuesto, la renta, los beneficios industriales y comerciales u otros ingresos provenientes de las actividades lucrativas o derivados de la propiedad de capital. Es incontestable que el problema fundamental de cualquier convención que trate de evitar la doble tributación en la zona internacional, es la determinación del criterio de la "pertenencia del impuesto". Si el beneficio de la recaudación impositiva sobre acciones y participaciones en sociedades, créditos, dividendos o intereses

---

(28) L. REBOUD: Op. cit., pág. 181.

que derivan de ellos como asimismo, sobre beneficios que provengan de la enajenación de los mismos, le compete al Estado en cuyo territorio se domicilian las personas o los entes privados que administran los capitales, es el "criterio del domicilio" el que prevalece; si el beneficio puntualizado se reconoce a favor del Estado en donde se invirtieron los capitales extranjeros y en donde ellos contribuyen a la producción de la renta, queda prevaleciente en este caso el "concepto de la fuente".

Si la noción de "fuente" puede ser determinada con facilidad, pues representa el lugar donde la renta se genera, el concepto de "domicilio" en cambio, por su sentido polivalente, se deja elucidar con cierta dificultad. El domicilio, esta circunstancia de hecho, en cuyo aspecto directo se injerta una noción jurídica, dada por la opinión corriente de que el domicilio representa el lugar en donde la ley presume que una persona se encuentre habitualmente, donde ejerce sus derechos y cumple con sus deberes, tiene importancia capital en el derecho internacional privado. Fundada en estos conceptos la teoría jurídica moderna de la determinación del domicilio fija a favor de éste la competencia impositiva, e intenta impedir los conflictos entre leyes y regímenes tributarios diferentes.

En este contexto de ideas y en lo que concierne a las inquietudes del presente ensayo, no parece fácil solucionar el planteo de la pertenencia tributaria, sobre todo si tenemos en cuenta que la doctrina se encargó de proveer de copiosa argumentación a los dos bandos. Tenemos la certeza de que detrás de los conceptos doctrinales en pugna no hay sólo preocupaciones de orden académico o necesidades de índole presupuestaria; al lado de los problemas atinentes al impuesto y a la soberanía nacional, a los de la definición jurídica del domicilio

y de las situaciones apremiantes de tesorería, actúa también el peso de los intereses económicos creados (29).

En este sentido sería menester tener presente, además, que la economía de los países poseedores de importantes mercados financieros y capacitados para la exportación de capitales, se caracteriza por un ingreso nacional superior a su producto nacional bruto, mientras que en los países de subdesarrollo y por consiguiente importadores de capital, la situación parece diametralmente opuesta; su producto bruto es comparativamente mayor que el ingreso nacional. Esta circunstancia tiene que influir en la orientación de cualquier política fiscal y sobre todo a la de los países en subdesarrollo (en donde son pocos aquéllos que gozan de ingresos provenientes del exterior), en el momento de elegir al más conveniente entre los dos crite-

---

(29) Por considerar que existe ya suficiente información al respecto, no nos explayemos sobre la argumentación en pro o en contra de cada criterio. Tanto los trabajos del conocido especialista en problemas de doble imposición Mitchell B. CARRELL, los modernos tratados sobre políticas fiscales y especialmente las publicaciones de la Asociación Fiscal Internacional de La Haya, constituyen un material completo sobre el particular y válido para cualquier grado de ambición investigadora. Además, los trabajos preliminares para la elaboración de un Convenio tipo multilateral para la eliminación del doble impuesto en materia de contribuciones directas, las discusiones que engendró esta labor dentro del seno del Comité Fiscal (instituido por el Consejo de la O.E.C.E., organización internacional hoy en día reemplazada por la O.C.D.E.) como las proposiciones concretas a que este Comité Fiscal llegó, constituyen una documentación de suma importancia para el estudio de este problema. En este sentido consúltese:

- a) Los cuatro Informes sobre la "Eliminación de las dobles imposiciones", presentados por el Comité Fiscal de la Organización Europea de Cooperación Económica (Septiembre de 1958, Julio de 1959, Agosto de 1960 y Agosto de 1961), París, ed. O.E.C.E.
- b) Ch. CAMPET: *Le régime fiscal du chiffre d'affaires et son incidence sur la productivité*. París, ed. O.E.C.E. (Projet A.E.P., N° 315), 1957, 280 p.
- c) Cesare COSCIANI: *Conséquences de la disparité des régimes fiscaux appliqués aux Sociétés et aux autres entreprises*. París, ed. O.E.C.E. (Projet A.E.P. N° 314), 1959, 162 p.

rios de percepción, el del domicilio o el de la fuente (30). La contemplación de estas situaciones de hecho determinó la posición conjunta tomada por los países latinoamericanos importadores de capital, en las Conferencias regionales de los años 1940 y 1943 en cuyos debates se sostuvo como equitativo y político la adopción del principio de la "fuente" y el abandono de aquél del "domicilio". El criterio del domicilio constituía hasta entonces la doctrina dominante sustentada en las reuniones organizadas por la desaparecida Sociedad de Naciones, por los representantes de los países europeos exportadores de capitales.

Hay un largo camino que marca la evolución doctrinaria desde el criterio del domicilio hacia aquél de la fuente. Este enfrentamiento parte de las recomendaciones del Informe publicado en 1923 por el grupo de los cuatro economistas (designado en 1921 por el Comité Financiero de la Sociedad de Naciones), para pasar por los modelos de Convenios propuestos por esta organización internacional, el de Ginebra en 1928, por aquél de México en 1943, o el de Londres en 1946.

En su XIII Congreso, reunido en Madrid del 28 de septiembre al 2 de octubre de 1959, la Asociación Fiscal Internacional de La Haya, teniendo en cuenta la doctrina actual dominante de la O.N.U. al respecto, recomendó también en la resolución final de sus labores, la adopción del criterio de la fuente como concepto político operativo en los convenios sobre la doble imposición (31). La misma posición fue reiterada en una resolución especial del XIV Congreso de esta Asociación que tuvo lugar en Basilea, en Septiembre de 1960.

(30) *Informe provisional de la Conferencia sobre Política fiscal...* Documento de la Cepal Nº E/C.N. 12/638, del 15 de enero de 1963.

(31) Enrique Jorge REIG: *Los recientes Congresos internacionales sobre Finanzas públicas e impuestos*. Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires, año XLVIII, Julio a setiembre de 1960, Serie IV, Nº 11.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

Respecto a la técnica prevaleciente en cuanto a la aplicación del impuesto hoy en día conocemos cuatro sistemas operativos; son ellos (32) :

- a) La exención, método que permite la recaudación del impuesto a favor de un solo país contratante, indiferentemente si el origen del capital pertenece a uno y el centro de las actividades económicas se encuentra en el otro;
- b) el crédito contra el impuesto, sistema que autoriza la percepción del impuesto en beneficio de las dos administraciones públicas interesadas, restándose del impuesto mayor sobre el beneficio gravable la tasa aferente al impuesto menor.

De esta manera el contribuyente abona un solo impuesto: el mayor (33) ;

- c) la deducción, procedimiento impositivo que difiere del precedente por cuanto la sustracción no se hace más sobre la tasa correspondiente al impuesto mayor, sino sobre los valores brutos imponibles;
- d) la clasificación, que es la técnica destinada a seleccionar los tipos de rentas gravables según su procedencia, para aplicarle luego, de conformidad con las indicaciones obtenidas, sea el principio de la fuente, sea el del domicilio.

El régimen común de esta categoría de convenios internacionales respecto del derecho de imposición sobre los benefi-

---

(32) Fernando Baptista GUMUCIO: *Introducción a la elaboración de convenios entre Venezuela y los Estados Unidos para evitar la doble imposición internacional*. El Trimestre Económico, México, enero-marzo de 1963. Vol. XXX (1) N° 117, pp. 17 y sig.

(33) Los EE. UU., que aplican este sistema, limitan sus efectos en el sentido de que no admiten deducción alguna sobre la masa imponible realizada dentro de su jurisdicción, salvo, por supuesto, cuando su propia tasa es mayor que la tasa impositiva ajena. También afirma Fernando Baptista GUMUCIO, la ley estadounidense establece que: "el monto de la deducción no puede exceder la proporción existente entre la renta neta de la persona gravada que tenga sus fuentes en país extranjero y la renta gravada percibida por aquél".

cios empresariales es, no obstante ciertas excepciones, el principio de la fuente. Así, el art. 3º del Convenio entre Argentina y Suecia (34) establece que "los beneficios de una empresa de uno de los gobiernos contratantes sólo estarán sujetos a impuesto en el territorio de ese gobierno contratante, salvo que la empresa realice negocios en el territorio del otro gobierno contratante a través de un "establecimiento permanente" en él situado. Si la empresa realiza sus negocios en la forma indicada, podrá aplicarse un impuesto en el territorio del otro gobierno contratante sobre los beneficios de la empresa, pero sólo hasta el monto atribuible a ese establecimiento permanente. En este caso, tales beneficios serán exceptuados de impuestos en el territorio mencionado en el primer término". Observemos que las disposiciones del art. 3 citado, por dos veces confirman la competencia impositiva a favor de la Administración pública en cuyo perímetro se produce la renta. Casi con el mismo contenido, el art. 4 inc. 1 y 2 del respectivo Convenio rige las relaciones en la materia entre Francia y Alemania Federal (35).

Este principio está también consagrado por el art. 6 del convenio entre Francia y Austria (36) sobre la doble tributación.

En cambio existen discrepancias de concepto respecto de la aplicación del impuesto sobre los dividendos. Mientras la doctrina del convenio argentino-sueco establece en su art. 5º que los dividendos pagados por una compañía residente en uno de los territorios a un residente del otro territorio, sólo podrán gravarse en el territorio en donde se halla la compañía —el criterio de la fuente prevalece— como también el pago de intereses, garantías, pagarés, debentures o cualquier otra forma

---

(34) Convenio firmado el 3 de septiembre de 1962 y entrado en vigor el 1º de enero de 1963.

(35) Decreto del gobierno francés Nº 61.1208 del 31-X-1961, J. Of. 262/1961.

(36) Decreto del gobierno francés Nº 61.1109 del 14-X-1961, J. Of. 240/1961.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

de créditos, según el texto del art. 6 del citado convenio, siguen el criterio de la fuente en cuanto a la aplicación del impuesto, observemos que el art. 9º del Convenio franco-alemán ya citado, establece exactamente lo contrario: “los dividendos no están sujetos al impuesto más que dentro del Estado contratante cuyo beneficiario es residente”. La regla de percepción está dada en este caso por el criterio del domicilio, y la misma regla se aplica al interés y a otros productos del comercio de crédito, con o sin hipotecas, según las prescripciones del art. 10.

El domicilio suele ser también la regla de recaudación del impuesto en el Convenio firmado el 21 de julio de 1958 entre Suecia y Dinamarca, pues las rentas de bienes inmuebles, los dividendos y los beneficios provenientes de las actividades mercantiles, a los efectos de la aplicación del impuesto, quedan sujetos a las disposiciones vigentes en el Estado sobre cuyo territorio se halla el domicilio del beneficiario. En este sentido el art. 3º del Convenio citado estipula explícitamente: “la renta y el patrimonio sólo serán gravables en el Estado en que esté domiciliado el contribuyente”. Sobre el contenido de la expresión “domicilio del contribuyente”, aparte de las explicaciones dadas en cuanto a la residencia de las personas físicas, el párrafo 4 del mismo art. 3º indica que las personas jurídicas serán consideradas domiciliadas en el Estado a cuya nacionalidad pertenecen, nacionalidad que será demostrada por la inscripción en el registro comercial respectivo. Cualquier persona jurídica no registrada goza en este caso, como consecuencia del principio establecido, de la nacionalidad del Estado en que se halla la sede de su dirección; las compañías en sistema de “holding” tendrán la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se ejerza efectivamente la dirección de las empresas.

Otro concepto para evitar la doble imposición es el contenido en el Convenio franco-norteamericano del 22 de junio



de 1956. Por el mismo se fija el principio ya explicado de que el impuesto pagado en el país de la fuente del rédito, se resta del impuesto exigible dentro del país del domicilio del beneficiario (37). La supresión del doble tributo se realiza en este caso en el país del domicilio fiscal del beneficiario, y este concepto está consagrado también por el convenio franco-alemán más reciente.

Una nota característica de las políticas fiscales francesa y alemana, cuyo principio rector está determinado según parece por la naturaleza específica de las actuales relaciones de interpenetración económica, consecuentes a la firma del Tratado de Roma es aquélla relativa a la aplicación del impuesto (en sistema de reciprocidad) sobre los dividendos abonados por una sociedad residente en territorio francés a favor de otra sociedad residente en el territorio alemán; los pagos gozan de la exoneración impositiva alemana por cuanto la sociedad beneficiaria alemana comprueba detener un *mínimum* de 25% del capital de la sociedad francesa. El mismo temperamento está adoptado por parte de la Administración impositiva francesa, por los casos similares de sociedades alemanas (art. 20, inc. 3 y 4).

Muchos convenios extienden el perímetro de su aplicación a los impuestos sobre la sucesión (38), siendo también completados por disposiciones especiales, en capítulo aparte o por convenios adyacentes, que garantizan el beneficio del trato legal igual al de sus propios sujetos frente al impuesto y a la ley nacional de los respectivos ciudadanos de los Estados contratantes. Por estas disposiciones se determinan igualmente las reglas generales y especiales de asesoramiento administrativo

---

(37) Decreto del gobierno francés N° 58.140 del 11-II-1958, J. Of. 14-II-1961.

(38) El convenio franco-canadiense del 26 de marzo de 1951, ratificado por el gobierno francés por el Decreto N° 53-580 del 15 de junio de 1953. Véase también el convenio franco-austríaco, ya citado.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

y jurídico en un sistema de reciprocidad, en cuanto a la recaudación de los impuestos y a las transferencias de los eventuales saldos de compensación de los mismos (39).

Existen además convenios de competencia limitada que por lo general se refieren a cierta categoría de negocios, cuya naturaleza involucra necesariamente relaciones internacionales; son éstos los convenios que tratan sobre la exención recíproca del impuesto a los réditos y de cualquier otra tributación sobre los beneficios provenientes del ejercicio de la navegación fluvial, aérea y a veces de carga, descarga y transportes ferroviarios (40).

Por lo que antecede, observamos que no se puede sacar reglas constantes a seguir y determinar un comportamiento unitario dentro del sistema convencional que trata de evitar el cúmulo internacional de impuestos sobre los beneficios resultantes de las relaciones económicas con el exterior.

La elasticidad de la técnica contractual al respecto, parece fundada en parte en la necesidad de hacer frente a la diversificación estructural que los sistemas tributarios nacionales presentan, y en parte en la necesidad técnica de superar ciertas resistencias a la reducción de los impuestos que, a veces por razones internas de orden presupuestario, oponen los contratantes, por cuanto se trata de llegar a situaciones de compensación perfecta.

---

(39) Los convenios franco-rumanos negociados en Vichy y firmados el 7 de octubre de 1942 (Decretos del gobierno francés N<sup>o</sup> 257 y 258 del 5 de febrero de 1944), si bien fueron denunciados en 1954, constituyen un ejemplo clásico de tal política asistencial recíproca, que más tarde encontramos ratificadas en los convenios franco-austríaco y franco-alemán, a los cuales hicimos ya referencia anteriormente.

(40) La República Argentina aplica este sistema de convenios parciales, desde 1948, con 21 países y con efecto retroactivo de la entrada en vigor, al 1<sup>o</sup> de enero de 1946. De estos convenios en cuanto a las naciones participantes de la Zona de Libre Comercio, están en vigor los arreglos con Brasil (21-VI-1949), Chile (25-I-1950), Perú (26-X-1948) y Uruguay (15-V-1950). Un convenio semejante fue celebrado con los EE. UU. el 20 de Julio de 1950.

Sin embargo, existen muchos rasgos comunes dentro del sistema convencional que nos ocupa; los agruparemos según los siguientes méritos <sup>(41)</sup>:

- definición del contenido de las nociones esenciales que concurren al establecimiento del impuesto;
- evaluación comparativa del sacrificio impuesto al erario público;
- principio igualitario respecto del trato de los contribuyentes nacionales o extranjeros;
- la fuente de los recursos y el domicilio del contribuyente concurren como criterio conjunto o por separado en la aplicación del impuesto;
- simplificación tributaria y sincronización de medios que imposibilitan la evasión fiscal, como —a veces— arreglos especiales para compensación de sacrificios;
- verificaciones periódicas recíprocas entre las tesorerías nacionales de los respectivos ingresos fiscales obtenidos y asistencia administrativa recíproca en cuanto a las posibles zonas de refugio, en vista de asegurar la recaudación impositiva real.

Puesto que la doble imposición resulta uno de los principales obstáculos al tráfico internacional de los capitales privados, no nos parece sorprendente la política concéntrica que tiende a evitarla emprendida por los países adelantados económicamente y poseedores de fuertes mercados financieros. La red de convenios bilaterales existentes desde hace mucho tiempo entre los países que forman el Mercado Común Europeo, constituye al respecto un sistema de vasos comunicantes que por la base unitaria de remuneración y la libre circulación de capitales privados que propicia, asegura ventajosamente el fluir financiero zonal al proceso de desarrollo y de integración de esta área económica.

---

(41) L. REBOUD: *Op. cit.*, pág. 183.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

Para mejorar todavía, el fluir de capitales, cada uno de estos Estados se encuentra relacionado, por un sistema convencional propio, con los demás países del mundo y especialmente con el mercado de capitales de los EE. UU. que actualmente disputa con el Mercado Común Europeo su prioridad financiera mundial. Es evidente que por el consciente movimiento puntualizado, estas naciones buscan una mayor y más segura posibilidad de colocación para su producción y logran determinar el deshielo de los demás mercados frente al más sociable de sus productos: el capital.

Antes, la necesidad de implantar un régimen convencional para evitar el doble tributo se hizo sentir porque, ligados los países entre sí por un proceso intenso de intercambio comercial, se encontraron en un momento dado partícipes de un sistema de tráfico e interpenetración de intereses de sus respectivas masas ciudadanas, que sólo la adopción de este régimen pudo a la vez aliviar los problemas creados por esta colaboración económica y propender de esta manera sus beneficios.

Hoy, su adopción se generaliza y se impone como necesaria porque ofrece soluciones operativas ventajosas para la colocación de capitales extranjeros, oriundos de los países adelantados, en el sector económico privado de las naciones en subdesarrollo. El área económica de los países que integran un mismo sistema de intercambio, no representa ya para las economías dominantes un mero campo de expansión y de beneficios exclusivos, sino la condición esencial de sus más apremiantes intereses. Es demostrable que los países participantes de un sistema de intercambio seguido, establecido alrededor de un polo de influencia, constituyen entre sí en breve plazo un tipo de organización que llega a dominar la expresión económica de todo el conjunto. De esta manera, la situación de los países adelantados queda condicionada, dentro de sus propios macrocosmos, al sistema mismo de intercambio del que parti-

cipan y, por razones obvias, están directamente ligados al progreso de éste y su propio desenvolvimiento económico supereditado a formas de desarrollo que alcanzan en sus estructuras, el resto de las naciones coparticipantes del gran espacio económico.

En esta configuración de circunstancias y de comportamientos reversibles, no nos parece justificado que las inversiones dirigidas por estos países dominantes hacia su hinterland económico se fundan en un criterio que, en su ortodoxia financiera, acataría al conformismo barato y contraproducente del concepto contable microeconómico del costo comparado, máxime por cuanto se trata de inversiones en el sector público. Este criterio, a largo plazo arriesgaría volverse dañoso para las mismas economías privilegiadas que lo aplican, pues en semejantes condiciones su propio crecimiento arriesga atrasarse.

No nos satisface científicamente el sistema de valorar las inversiones según principios derivados del costo comparado; éste parece ser elemento de dimensión incompatible con los problemas de desarrollo, cuyas transformaciones estructurales, económicas y sociales son función de procesos específicos de integración vertical de la producción, perseguida más allá del espacio nacional.

El desarrollo en la óptica económica de las inquietudes contemporáneas, lejos de ser preocupación de naturaleza individual cuya ley inmediata que da el costo comparado, es un fenómeno de masas practicado en asociaciones espaciales zonales de varios Estados y por ende obediente a imperativos de orden macrodinámico.

Los costos comparados no toman en consideración la complejidad creciente, de la expresión económica; son además, incapaces de mensurar la acción colectiva del progreso (François FERROUX), como sus beneficios en el plano de la econo-

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

mía social y en el conjunto global de la reacción y del comportamiento humano ante productividades crecidas.

Dentro de estos consensos, la falta de una red de convenios que evite la doble tributación, puede interpretarse como causante de la escasa colaboración del capital privado extranjero en la política de inversión y desarrollo de los países más necesitados de la economía contemporánea. No parece sorprender entonces que sea causa de subdesarrollo el desinterés casi manifiesto de parte del grupo de países de economía precaria respecto de la ventaja de evitar el doble impuesto. La ausencia total de estos convenios en latinoamérica nos da la pauta del problema.

Si bien la República Argentina —así como ya lo hemos dicho—, aplica desde el año 1948 (con efecto retroactivo desde el 1º de enero de 1946) este sistema convencional en sus relaciones económicas internacionales, el mismo tiene sin embargo una base operativa estrecha limitada a la exención del impuesto a los réditos y de otros impuestos sobre beneficios, pero provenientes éstos únicamente del ejercicio de la navegación aérea, marítima y fluvial. Más aún, es de observar que en el fondo no se trata de convenios, sino de meras declaraciones conjuntas de las respectivas Cancillerías, expresadas bilateralmente, declaraciones de orden general y de un mismo tenor, a pesar de los variados casos a los cuales se refieren (veintiún países en total) y a pesar de que eventuales situaciones específicas, como consideraciones de vecindad, características fundamentales de las empresas, autonomía financiera de sus sucursales, origen de la fuente, de los recursos, volumen del tráfico, consideración de los beneficios, apreciación de las ventajas en sistema de reciprocidad, etc., hubiesen merecido una mayor y más adecuada atención. Por otra parte notemos que semejante sistema convencional precario no obliga recurrir al procedimiento de la ratificación parlamentaria del documento diplomático por las respectivas partes contratantes; por con-

siguiente en su simplicidad el sistema padece de la estabilidad específica común a todo convenio de esta índole. El único convenio internacional de base amplia "para evitar la doble imposición con respecto a los impuestos a los réditos y al capital", que la República Argentina tiene hasta ahora, es el celebrado con Suecia y entrado en vigencia el 1º de enero de 1963 (42). Existe un segundo convenio general en la materia, también recientemente negociado y firmado, con la República Federal Alemana; pero hasta la hora actual todavía no se canjearon los respectivos instrumentos diplomáticos de ratificación para su debida entrada en vigencia.

No ignoremos tampoco el Acuerdo con Italia fundado sobre notas reversales y firmado el 1º de agosto de 1960, relativo a impuestos extraordinarios sobre el patrimonio de contribuyentes argentinos, ratificado recién por el Decreto Ley Nº 7672 del 13 de septiembre de 1963 (43).

Constatamos, si bien hemos señalado la existencia de estos documentos, que hasta ahora en la República Argentina (sin perjuicio de ciertas tentativas esporádicas parciales), no se encontró solución de fondo al problema del doble impuesto en la colaboración económico-financiera internacional, como tampoco fue contemplado en un sistema integral positivo este problema, dentro del espacio de la economía latinoamericana (44).

(42) Para un análisis del problema, propiciado por la firma del convenio Argentina-Suecia, ver: MARTÍNEZ MOLteni, C.: *La Argentina frente al problema de la doble imposición internacional: el convenio firmado con Suecia*. Rev. de Derecho Fiscal, Buenos Aires, oct. 1962; pp. 145-153.

(43) Consultar: a) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Buenos Aires, 9-XI, 1961, pág. 4878; b) Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 19-IX-1963. Nº 29225. Año LXXI, pág. 243, art. 12.

(44) Sin embargo, la preocupación para evitar el doble impuesto a los fines de incentivar el interés del capital privado extranjero en el desarrollo económico del continente, se encuentra concretada en el texto del art. 27 de la "Convención de Cooperación Económica Interamericana

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

Carentes de capital propio, los países de esta zona consiguen la colaboración de la finanza internacional al precio de sacrificios muy elevados para sus débiles economías, pues ella se practica al margen de los beneficios reales consecuentes a la generalización de un sistema convencional que suprimiría la doble tributación y que haría por supuesto menos onerosa la inversión foránea.

A título demostrativo veamos cuál puede ser la carga tributaria sobre el rédito de los capitales extranjeros invertidos en la República Argentina, según las disposiciones legales hoy en día vigentes (45).

---

na.", aprobada en la Conferencia Internacional Americana de Bogotá en 1948. Más tarde la conferencia económica de la O.E.A. que tuvo lugar en Buenos Aires en 1957, ha tenido que estudiar como primer punto de su agenda de trabajo, el anteproyecto de Convención Económica General Interamericana preparado por la Secretaría sobre las bases de un cuerpo de doctrinas económicas comunes latinoamericanas: a) la Resolución 51 de la Conferencia Interamericana de la Guerra y de la Paz de México, del año 1945; y b) la Convención Económica de Bogotá, ya mencionada.

Este anteproyecto estudiado por la Xª Conferencia Económica de la O.E.A. en su capítulo V referente a las "Inversiones extranjeras", punto b) —inversiones privadas—, art. 30 y 31, establece los siguientes principios de comportamiento de los gobiernos: a) que cada Estado dentro de su propio sistema institucional sin crear por lo tanto sectores internacionales de evasión fiscal, deberá rendir más liberal su régimen impositivo y reducir progresivamente hasta su total eliminación la práctica del doble impuesto sobre ingresos provenientes del exterior; b) establecer lo más rápido posible una red de convenios internacionales en vista de prevenir no sólo la doble imposición sino para evitarse también que las concesiones fiscales consentidas por un Estado a los capitales extranjeros, no sean anuladas por los efectos de la doble tributación.

No obstante el interés declarado, la forma exhaustiva en que se había encarado la solución del problema, la premura reconocida de su aplicación, hasta ahora al respecto los estados latinoamericanos prácticamente se encuentran todavía a la misma foja Nº 1 del problema internacional de la doble imposición.

(45) El análisis que sigue fue elaborado en base a la consulta que al respecto obtuvimos de parte del señor Luis HERRERO, Contador Público Nacional y Asistente de Docencia de la Cátedra "Técnica Tributaria", de la Universidad Nacional del Sur. El comentario alrededor de la existencia del doble impuesto en la República Argentina, se debe



Es sabido que la República Argentina adoptó como principio rector de su política tributaria en cuanto a la colaboración de la finanza internacional —salvo contadas excepciones—, el establecimiento del gravamen impositivo sobre los réditos de fuente autóctona, independientemente de la nacionalidad, del domicilio legal o de la residencia del contribuyente, del lugar de celebración de los contratos, de la forma y del lugar de pago, etc. La carga tributaria que soportan los beneficios netos de capitales extranjeros invertidos en el campo de la actividad privada argentina, la estudiaremos en una serie de ejemplos destacados según el tipo de inversión y en relación con los impuestos aferentes a los réditos originados por las inversiones de capital nacional.

El análisis comparativo que nos proponemos hacer será perseguido a través del comportamiento impositivo sobre un ejemplo tipo dado por una inversión de capital de 1.000.000 de pesos m/n, que origina una renta neta normal de 30% al año. Por razones de evidente lógica también clasificamos, desde el principio, las distintas formas en que se puede colocar dicho capital; a tal efecto observemos que existen:

- 1) Inversiones en actividades productivas: Comercio, Industria, Agricultura, etc.
- 2) Inversiones destinadas a obtener una renta fija: Arrendamientos, intereses, etc.

A su vez, podemos subdividir el grupo 1) en:

- a) Inversión en Sociedades Anónimas constituidas en el extranjero.
- a') Inversión en Sociedades Anónimas constituidas en el país.
- b) Inversión en Sociedades de Personas.
- c) Inversión en Explotaciones Individuales.

---

a ciertas situaciones de hecho analizadas igualmente junto con el señor HERRERO.

Por la valiosa colaboración intelectual prestada, ruego encuentre el Sr. HERRERO en estas líneas, junto con las expresiones de particular aprecio intelectual, nuestro agradecimiento más sincero.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

- 1a) Capital invertido en una Sociedad Anónima, constituida en el extranjero pero con explotación estable en el país (sucursales, afiliaciones, representaciones, etc.).

Utilidad neta de balance que corresponde a una inversión de capital de \$ 1.000.000.00 30% \$ 300.000.00

*Carga tributaria:*

Impuesto a los Réditos: Ley 11.682

Art. 54; 38,36% s. \$ 300.000 \$ 115.080.00

Impuesto de Emergen.: Dec. 8.724

Art. 1º y 4º; 20% s. \$ 115.080 \$ 23.016.00 \$ 138.096.00

El importe obtenido representa una carga impositiva de 46,03% sobre la utilidad neta, en concepto de Impuesto a los Réditos y de Emergencia.

La legislación nacional vigente prevé que en las Sociedades Anónimas, la aplicación del impuesto no es progresiva; ella está dada por una tasa fija, cualquiera sea la inversión de capital y el tamaño de su renta. En consecuencia, la carga tributaria integrada por los dos impuestos la podemos expresar sintéticamente y por lo que cada uno de ellos representa en el siguiente cuadro:

ACCIONISTAS DE SOCIEDADES ANONIMAS EXTRANJERAS IMPUESTO A LOS REDITOS E IMPUESTO DE EMERGENCIA			
<i>Renta Imponible</i>	<i>Sobre utilidad de Balance Impuesto a los Réditos</i>	<i>Sobre Impuesto a los Réditos Imp. de Emergencia</i>	<i>Total</i>
Por cada \$ 100 de beneficio	38,36	7,67	46,03

Es nuestro deber observar que en la legislación fiscal argentina no hay diferenciación apreciable entre el rédito pa-

REVISTA DE ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA

gado por una Sociedad Anónima extranjera, y el rédito de una Sociedad Anónima nacional. En este sentido el segundo análisis es concluyente:

1a') Capital invertido en una Sociedad Anónima constituida en el país.  
Utilidad neta de balance que corresponde a una inversión de capital de \$ 1.000.000 30% .... \$ 300.000.00

---

*Carga tributaria:*

Impuesto a los Réditos, Ley 11.682, Art. 54 33% sobre \$ 300.000.00 ..... \$ 99.000.00  
Impuesto de Emergencia, Dec. 8.724, Art. 1º y 4º; 20% sobre \$ 99.000.00 ..... \$ 19.800.00 \$ 118.800.00

---

Esta suma disminuye la renta, quedando en consecuencia, disponible para distribuir, la diferencia entre las sumas de \$ 300.000.00 y \$ 118.800.00 o sea ..... \$ 181.200.00

---

Sobre las sumas a distribuir en concepto de dividendos, la S. A. deberá ingresar en concepto de Impuesto a los Réditos: 8% sobre 181.200.00 \$ 14.496.00

---

más el Impuesto de Emergencia: 20% sobre \$ 14.496.00 ..... \$ 2.899.20  
\$ 17.395.20

---

La carga tributaria total será:

a) Sobre utilidad neta del balance ..... \$ 118.800.00  
b) Sobre dividendos a distribuir ..... \$ 17.395.20

---

o sea un importe global de ..... \$ 136.195.20

---

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

Este resultado nos indica a su vez, una carga impositiva del 45,398% sobre la renta neta. Como en el caso anterior (1ª), siendo la tasa de impuestos fija, la carga tributaria del impuesto a los réditos e impuesto de emergencia que grava a los accionistas, la podemos expresar en por ciento de renta neta, o cualquiera sea su monto; así tenemos:

ACCIONISTAS DE SOCIEDADES ANONIMAS AUTOCTONAS IMPUESTO A LOS REDITOS E IMPUESTO DE EMERGENCIA			
<i>Renta Imponible</i> (1)	<i>Sobre utilidad de Balance Impuestos</i> (2)	<i>Sobre Divi- dendos</i> (3)	<i>Total columnas (2) + (3)</i>
Por cada \$ 100 de beneficio más el 20% sobre el 33%	33.00		
Total	6.60 <hr style="width: 20%; margin: 0 auto;"/> 39.60%	5.798%	45.398%

1b) Capital invertido en una Sociedad de Personas, con responsabilidad personal y limitada. La suposición presentada implica dos alternativas específicas:

A) Cuando la sociedad está constituida en el extranjero, en este caso los réditos imponibles pertenecen a una sola persona de existencia visible, salvo que se compruebe: a) la cantidad de socios personal e ilimitadamente responsables y, b) la participación que a cada uno de ellos le corresponde en las utilidades.

La diferencia de la carga tributaria estará dada esta vez por la incidencia de la escala progresiva sobre el ingreso, cuando los réditos se atribuyan a una sola persona.

Suponemos la existencia de una sociedad formada por tres socios (para simplificar la exposición) A, B y C, con idéntica inversión de capital (cada uno \$ 1.000.000,00) e iguales ingresos netos, sobre la base de una renta normal del 30 %.

DETALLE	Réditos netos distribuidos			Imput. a 1 pers.
	A	B	C	
Réditos netos imponibles	300.000	300.000	300.000	900.000
<i>Deducciones:</i> por mínimo no imponible y cargas de familia, no corresponden por ser re- sidentes en el extranjero				
<i>Impuestos: (Año 1962)</i>				
Réditos: Tasa Básica 9%	27.000	27.000	27.000	81.000
Adicional fijo	76.750	76.750	76.750	252.750
Adicional variable 41%	—.—	—.—	—.—	61.500
<hr/>				
Total Imp. a los Réditos:	103.750	103.750	103.750	395.250
Emergencia:				
Mínimo no imponible	—.—	—.—	—.—	—.—
Tasa: 20%	20.750	20.750	20.750	79.050
<hr/>				
Totales	124.500	124.500	124.500	474.300
<hr/>				

Del análisis que acabamos de hacer, resulta:

- a) Atribuyendo los réditos imponibles a cada uno de los socios en forma individual, la carga tributaria sobre el total de la renta es de ..... \$ 373.500.00
- b) Por otra parte, atribuyendo los réditos imponibles a una sola persona de existencia visible, en las condiciones previstas en el art. 55º, 2º párrafo de la ley, la carga tributaria es mayor en \$ 100.800.00, o sea ..... \$ 474.300.00

B) Cuando la Sociedad está constituida en el ámbito nacional, los réditos imponibles pertenecen a cada socio en forma individual y en la proporción que le corresponde; por lo tanto, es de aplicación a este caso, la escala expuesta en el supuesto 1c) siguiente.

1c) Capital invertido en una explotación individual.

Por el carácter personal del impuesto a los réditos, la aplicación del gravamen está condicionada al monto del rédito neto imponible

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

conjugado con la escala progresiva, cuya función determina un aumento relativo del impuesto en mayor proporción que el aumento de la renta.

Para el ejemplo tipo que venimos planteando, de un capital de \$ 1.000.000.00, con una renta normal de 30% sobre la inversión, tendremos:

Utilidad neta, 30% sobre la inversión .....	\$ 300.000.00
Deducciones:	

(Por tratarse de una persona residente en el exterior, no le corresponden deducciones por mínimo no imponible y cargas de familia) — . —

Renta Imponible .....	\$ 300.000.00
-----------------------	---------------

### *Impuestos:*

a los Réditos: Tasa básica 9% ...	\$ 27.000.00
Adicional fijo .....	\$ 76.750.00

Subtotal .....	\$ 103.750.00
----------------	---------------

de Emergencia: 20% sobre el total anterior .....	\$ 20.750.00
--	--------------

Total de la carga tributaria .....	\$ 124.500.00
------------------------------------	---------------

La incidencia conjunta del impuesto a los réditos y del impuesto de Emergencia, representa, para este caso particular, el 41,5% de la renta neta.

Habíamos dicho que la incidencia del impuesto es progresiva, es decir, que la representación de la carga tributaria, está condicionada al monto de la renta neta imponible y a su respectiva escala porcentual de valores; en consecuencia, a los efectos de hacer más evidente la presión que ejerce el impuesto así configurado sobre distintos montos de rentas, presentamos una escala en la cual se consignan los gravámenes globales que resultan en el caso de contribuyentes residentes en el exterior, con capitales radicados en la República Argentina y a fines comparativos, se indican también los gravámenes impositivos globales que corresponden a personas físicas residentes en el país.

PERSONAS FISICAS						
<i>Renta Imponible</i>	<i>Residentes en el país (1)</i>			<i>Residentes en el exterior (1)</i>		
	<i>Imp. a los Réditos</i>	<i>Imp. de Emergencia</i>	<i>Total</i>	<i>Imp. a los Réditos</i>	<i>Imp. de Emergencia</i>	<i>Total</i>
100.000.—	22,50	—.—	22,50	22,50	4,50	27,00
150.000.—	26,50	—.—	26,50	26,50	5,30	31,80
200.000.—	29,88	0,97	30,85	29,88	5,98	35,86
300.000.—	34,58	3,58	38,16	34,58	6,92	41,50
500.000.—	39,55	5,91	45,46	39,55	7,91	47,46
750.000.—	42,70	7,21	49,91	42,70	8,54	51,24
1.000.000.—	44,53	7,91	52,44	44,53	8,91	53,44
2.000.000.—	47,76	9,05	56,81	47,76	9,55	57,31
3.000.000.—	49,18	9,50	58,68	49,18	9,84	59,02
4.000.000.—	50,13	9,78	59,91	50,13	10,03	60,16

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

(1) Las rentas de las personas físicas residentes en el país, se han beneficiado de la deducción de los mínimos no imponibles y cargas de familia, contemplación que no compete a los no residentes; esta situación de privilegio viene a acentuar más todavía la diferencia del gravamen con relación a las personas residentes en el exterior que indica nuestro cuadro.

(2) Inversiones de capital destinadas a obtener una renta fija. Desde luego debemos distinguir dos variantes en este tipo de inversiones:

- a) Las inversiones realizadas en bienes inmuebles para renta o préstamos a interés, con o sin garantía real;
- b) las inversiones realizadas en debentures y otros valores al portador, excepto en acciones.

En el primer caso (2ª), observemos que no se trata más que de personas físicas residente en el exterior, que declararán y pagarán los impuestos respectivos, sin derecho a las deducciones por mínimo no imponible y cargas de familia, para lo cual nos remitimos al ejemplo ya citado 1c).

En el segundo caso, por supuesto los emisores, agentes pagadores y otras entidades que paguen o acrediten a tenedores radicados en el exterior, rentas de dichos valores, deberán retener y hacer ingresar al Tesoro Público, el 38,36% de los importes a pagar, en concepto de impuesto a los réditos (ley N° 11.682, art. 46).

Si a la carga específica de los impuestos a los réditos argentinos, que venimos de identificar, agregáramos por lo menos un mismo peso tributario a título de los réditos esta vez vigentes en los países de origen de los capitales en donde las rentas vienen a gastarse, no nos parece difícil medir la importancia que suele tener, en una sana programación de desarrollo económico, la política que tiende a evitar la doble imposición en la zona internacional.



Para que cualquier colaboración del capital extranjero sea eficiente, no basta presentarle sólo perspectivas de ganancias atractivas. Al propio tiempo es necesario velar por que estas ganancias no resulten demasiado onerosas y antieconómicas para las áreas en donde aquél se coloca. La remuneración de la función económica de estos capitales debe ser provechosa para las dos partes; los convenios que evitan el doble tributo abaratan en este caso las condiciones de la cooperación financiera internacional dentro de la empresa privada a favor de los países que precisan esta colaboración; ellos aumentan los caudales de capital foráneo en la economía de los países en desarrollo y consiguen junto con el deshielo del mercado financiero internacional el emparejamiento de las remuneraciones.

Otro ejemplo concreto de lo que acabamos de afirmar, nos lo brinda el caso ofrecido por el mercado financiero del Reino Unido y por las normas legales allá imperantes desde 1961. En Inglaterra el dinero gastado en estudios y proyectos de ayuda técnica, análisis de preinversiones, asesoramientos industriales, etc., destinados a países de subdesarrollo, son exentos del impuesto sobre la renta por cuanto obran convenios recíprocos y de ayuda mutua entre Gran Bretaña y los respectivos países de esta categoría económica. Como por el lado argentino existe la disposición legal específica que habilita al Gobierno de la Nación para gestionar la concertación de acuerdos con países extranjeros a los efectos de asegurar que las exenciones impositivas argentinas "en cuanto alcancen a personas o entidades domiciliadas en el exterior, se traduzca en una real y definitiva desgravación..." (46), nos preguntamos a qué se debe que hasta ahora —tal el caso concreto dado—, no se pudo crear un ámbito favorable a la im-

(46) Art. 17 de la ley argentina Nº 15.273/1960, citado por el Prof. Enrique Jorge REIG, en su trabajo anteriormente mencionado.

plantación de estos capitales en el país en la forma menos onerosa posible para la economía nacional, consiguiéndose por la supresión del doble tributo aquel incentivo "real" del que habla la ley.

De otra parte, los pocos progresos conseguidos dentro del cuadro de manifestación jurídico institucional en cuanto a la promoción de las inversiones privadas en el ámbito económico latinoamericano, frente a la preocupación sin embargo siempre reiterada en sus reuniones intergubernamentales, nos parece apenas explicable. Desde las recomendaciones del párrafo 6 de la "Carta Económica de las Américas", aprobada en la Conferencia Interamericana de 1945 celebrada en México, que insisten en la necesidad de que los respectivos Estados actúen sea individualmente, sea en conjunto —entre ellos o con Estados de otros continentes— a los fines de llegar a fórmulas reales que estimulen los medios financieros internacionales a colocarse en inversiones latinoamericanas y hasta la Alianza para el Progreso, hay un largo camino jalado de muchas declaraciones, resoluciones y estudios que han tenido escasa aplicación práctica. Así —para mencionar sólo un ejemplo entre tantos— recordemos la Resolución IV-a del Consejo de la O.E.A. del 8 de julio de 1959 respecto de las "Medidas para aumentar la corriente de inversiones privadas". Este documento recomendaba acciones conjuntamente concertadas entre países exportadores de capital e importadores con el propósito de perfeccionar tratados bilaterales o multilaterales tendientes a reducir los efectos que desalientan las corrientes de inversión privada foráneas y convenios de garantías de inversiones, que estimulen la inversión privada extranjera al hacer posible la aplicación de seguros gubernamentales contra algunos riesgos específicos de la zona.

Sería injusto no reconocer ciertos progresos en la materia conseguidos dentro del ámbito latinoamericano, sobre todo

después de la Declaración de Punta del Este. Sin embargo ellos no son más que unos pasos tímidos y realmente insatisfactorios frente al apremiante problema socio-económico de la región y a la dimensión de los medios financieros que la estructura del aparato productivo latinoamericano reclama, dentro del sistema económico continental que se quiere implantar.

Esta situación nos parece todavía menos clara cuando contemplamos, de un lado, la apremiante necesidad de apoyar en el capital foráneo privado el desarrollo de la economía de los Estados situados en el cono sur y en el centro del continente americano y, de otro lado, la total ausencia de Convenios generales destinados a suprimir la doble imposición en las relaciones económico-financieras de estos Estados con los EE. UU. (47) y los países europeos provistos de importantes mercados de capitales.

Asimismo observamos que el espacio económico pluriestatal de la Zona latinoamericana de Libre comercio, también carece de la acción benéfica que puede brindar a su desarrollo, una red propia interna de Convenios en cuanto a la doble tributación.

Por supuesto que definimos nuestra posición sin desconocer ni los objetivos de ayuda perseguidos, ni los medios adoptados por la política económico-financiera de EE. UU. a favor de los Estados latinoamericanos y de sus respectivas políticas de desarrollo, medios cuyos efectos podrían ser invocados para motivar la ausencia de los Convenios que nos

---

(47) La República Argentina había empezado tratativas hace tiempo con EE. UU. para concluir un "Acuerdo para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal, en materia de impuestos sobre la renta". Según la comunicación N° 997 del 15 de diciembre de 1949, del Departamento de Estado de los EE. UU. al Consejo Económico y Social de la ONU, esta convención se encontraba en la fecha (y queda hoy todavía), en "proceso de negociación". En semejante situación se encuentran también las tratativas empezadas en la materia por: Brasil, Colombia, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

preocupan. Las disposiciones legales internas destinadas a crear incentivos para la colocación de capitales estadounidenses en el exterior y que obran especialmente a favor de los países de Latinoamérica, se ubican en las excepciones unilaterales consentidas sobre su régimen fiscal común, a favor de las participaciones financieras nacionales invertidas en estos países. Así, y además de lo que ya hemos puntualizado anteriormente, las rentas de las empresas norteamericanas cuya actividad se extiende también en el territorio de las naciones situadas en el sud y en el centro del continente, por la parte de sus ingresos provenientes de las ganancias obtenidas en estos territorios, gozan de un régimen impositivo de preferencia, pues se le aplica una tasa alrededor de un 38% calculada sobre el impuesto ordinario a la renta en vigor para las sociedades de capital.

Además, según las disposiciones incluidas en la Sección 921 del régimen impositivo, ellas disfrutaban del privilegio de exención de la carga tributaria sobre la utilidad extraordinaria. También la facultad consentida a sociedades extranjeras de capital, de pagar su impuesto sobre utilidades después de que las mismas han sido distribuidas a los inversionistas, y la exención del gravamen impositivo, otorgada a favor de las filiales, en tanto que estas utilidades no sean todavía remitidas a la casa matriz (Secciones 881 y 882), constituyen por supuesto otra categoría unilateral de excepciones tributarias destinadas a fomentar la economía de los países de América Latina (48), pues ipso facto estos países se benefician de la reinversión de estas utilidades.

Nos parecería incompleto el repaso de la política que U.S.A. manifiesta en cuanto al desarrollo de la economía de los países que integran el sistema continental americano sin

---

(48) Por más detalles, consultar el trabajo ya citado del Sr. Fernando Baptista GUMUCIO.

contemplar los alcances jurídico-económicos de la Ley pública de Asistencia al exterior, sobre todo en su parte referente a las garantías ofrecidas a inversionistas norteamericanos en áreas de subdesarrollo (49).

Según las disposiciones de esta ley el Poder Ejecutivo está autorizado para otorgar garantías a inversionistas estadounidenses, personas físicas o civiles, que colocan sus haberes, previa autorización oficial, en empresas privadas cuya actividad se dedica al fomento de los recursos naturales y a la capacidad productiva de los países de economía débil. La protección se concede contra uno o el conjunto de los siguientes riesgos:

- a) "la incapacidad para convertir en dólares de los Estados Unidos otras divisas, o créditos en dichas divisas, recibidos como ganancia del proyecto aprobado en calidad de reembolso o de rédito parcial o total de una inversión en el mismo, o a título de compensación por la venta o disposición de la totalidad o de una parte del capital invertido";
- b) "la pérdida parcial o total de la inversión hecha en el proyecto aprobado, debido a su expropiación o confiscación en virtud de medidas ordenadas por un gobierno extranjero";
- c) "pérdidas en la inversión como resultado de actos de guerra, revolución o insurrección".

La asistencia al capital nacional invertido fuera del área territorial del país no es ni gratuita, pues los honorarios se fijan en cada caso por el Poder Ejecutivo, ni ilimitada; ella tiene un tope máximo de 1.300 millones de dólares USA. del valor nominal de la totalidad de los compromisos de garantías. El Gobierno de EE. UU. está autorizado a suscribir acuer-

---

(49) Ley Nº 87-565 del 1º de Agosto de 1962, Parte 1ª, Título III.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

dos bilaterales, los "Guaranty of private investments", con otros gobiernos. Estos convenios se fundan en el acuerdo recíproco de consulta en relación con cualquier proyecto de inversión al que le competiría gozar de las garantías acordadas en el espíritu de la ley de los EE. UU.; en el principio que todo proyecto de inversión está supeditado a la aprobación del Estado de destino como previo requisito para merecer la garantía; en la salvaguardia de los tres casos de riesgo garantizados que ya conocemos; etc. (50).

Esta idea de garantizar los inversionistas nacionales privados en el exterior, fue aplicada con antelación a los EE. UU. por otros países exportadores de capital (51) y sintetizada en cuatro funciones básicas: normas en cuanto a la expropiación, régimen de tratamiento de las inversiones, modalidad de repatriación de fondos, y el concepto de la continuidad de las garantías. El armazón jurídico de estos sistemas operativos está expresado por tratados generales de amistad, comercio y navegación, o por tratados específicos para la promoción y protección de las inversiones privadas.

Nos parece que el sistema de asistencia unilateral adoptado por los EE. UU. respecto de las inversiones privadas nacionales al exterior, debemos relacionarlo primeramente con las necesarias inversiones promovidas por la Alianza para el Progreso (el caso de los proyectos de la vivienda en los países latinoamericanos —sección 224 inc. a, b y c de la citada ley, es pertinente—) y en segundo lugar con aquella alarmante reticencia de los países latinoamericanos en negociar Tratados de amistad, comercio, navegación y garantías de inversiones

---

(50) Hasta el mes de junio de 1963, 17 países latinoamericanos firmaron "acuerdos de garantía". La República Argentina completó su acuerdo de 1959 con un Protocolo adicional el 5 de Junio de 1963, extendiendo el seguro desde los riesgos de convertibilidad y expropiación a las pérdidas por causa de guerra, revolución e insurrección.

(51) Japón, Alemania Occidental, Gran Bretaña y Suiza.

que el Departamento de Estado de los EE. UU. viene proponiendo con insistencia desde 1945 (52).

Al fracasar la política de los tratados bilaterales de la categoría "F.C.N." en cuanto que en los países de América Latina persiste todavía el temor que a través de semejantes instrumentos diplomáticos se intentaría infringir sus prerrogativas soberanas y su albedrío jurídico económico, los EE. UU. se vieron determinados a recurrir a sistemas de política unilateral para:

- asegurar el haber patrimonial de sus ciudadanos;
- orientar la política de colocación de capitales particulares hacia inversiones externas de mejores rendimientos económicos;
- promover un área económica a cuyo porvenir está ligada la situación de su misma economía.

Esta política de los EE. UU., en cuanto a la necesidad de propender vinculaciones estrechas entre su mercado financiero y la actividad económica de las naciones latinoamericanas, tuvo que manifestarse una vez más en fecha muy reciente. Movidio por la necesidad de defender el valor en cambio del dólar y reducir al mínimo posible el éxodo del oro y de la moneda nacional del país, el Presidente de los EE. UU., en su mensaje al Congreso (53) pidió la autorización de aplicar impuestos especiales cuyo monto variaría entre 2.50 al 15% sobre el precio de compra de los valores emitidos por los gobiernos o empresas comerciales de 22 países industrializados.

Este impuesto, cuya misión es la de desalentar la colocación de los ahorros norteamericanos fuera del territorio na-

---

(52) De todos los países de América Latina sólo la Rep. de Nicaragua tiene un tratado moderno de amistad, comercio y navegación que incluye cláusulas al respecto del régimen de las propiedades foráneas. Este tratado entró en vigor el 24 de Mayo de 1958.

(53) El mensaje presidencial dirigido al Congreso el 18 de Julio de 1963.

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

cional y ha de permanecer hasta el 31 de Diciembre de 1965, no se aplica a las inversiones dirigidas hacia los países latinoamericanos en vías de desarrollo.

Todas estas medidas a que hemos pasado revista, sin menoscabar la importancia que el trato de favor de parte de la política económica y fiscal norteamericana puede resultar en provecho general de la economía latinoamericana, involucran sin embargo, a nuestro parecer, ciertos inconvenientes y no de menor cuantía para el área en cuyo aparente beneficio las mismas se dedican. En verdad, las medidas puntualizadas pueden desarrollar incidencias poco favorables en cuanto que la particular solicitud del Tesoro de los EE. UU. manifestada a favor de los capitales nacionales que se destinan al fomento de las economías latinoamericanas, ponen en situación de inferioridad de competencia a los capitales privados oriundos de otros mercados que no gozan al respecto del mismo apoyo o de otras medidas equivalentes de parte de los respectivos gobiernos.

Para no desanimar el interés de los demás recursos financieros foráneos en el fomento económico de América Latina y dejar esta área entregada a las influencias de una sola fuente externa de capital, parece imprescindible la solución de recurrir a una política de tratados bilaterales acerca de estos problemas y especialmente sobre la doble imposición. Asimismo juzgaríamos con simpatía semejante proceder en tanto que las relaciones actuales no juntan, a nuestro entender, suficiente contenido jurídico-económico compatible con una política recíproca de "buen vecino" y de satisfactoria y adecuada cooperación económico-financiera entre estas naciones.

Los países latinoamericanos no deben limitarse por consiguiente sólo a los efectos de esta política unilateral que parece tener ciertos matices de dirigismo de las economías fo-



ráneas desde un centro de decisión macroeconómico. Cualquier plan de colaboración efectiva, dentro del sistema continental americano, debe fundarse en lo que concierne la preocupación central de este estudio en un Convenio multilateral que evite el doble tributo en la colaboración económico-financiera entre los Estados de esta región y que consolide además los principios unilateralmente acordados por los EE. UU., para que luego puedan ser negociados con los demás mercados financieros del mundo.

Si para épocas anteriores, la falta de este régimen convencional podrá tener una explicación en el negativismo nacionalista de la política económica frente a cualquier oferta extranjera de colaboración, injustificada nos parecería esta falla en nuestros tiempos si se perdiera de vista el hecho de que apenas organizada la Zona de Libre Comercio, se crea la Alianza para el Progreso. Estos acontecimientos explican en cierta medida el motivo que determinó a los integrantes de la Zona, a no negociar todavía entre sí los convenios para la supresión del doble impuesto. La Declaración suscripta en Punta del Este, que obligaba a los países latinoamericanos a proceder a la refundición de sus respectivas estructuras tributarias, excusaba en cierto modo a los Estados componentes de la zona de negociar sus convenios sobre la doble tributación, por cuanto las reformas proyectadas se destinaban a cumplir al respecto —por su espíritu unitario— las funciones de un verdadero convenio multilateral, aplicable a este espacio operativo.

En cuanto a sus relaciones con terceros, se puede igualmente pensar que los Estados latinoamericanos interesados en la colaboración de los capitales privados del mercado estadounidense o europeo, esperan primeramente que la reforma de sus sistemas impositivos se concluya, para tener una base de-

## LA DOBLE IMPOSICIÓN

finitiva y ciertos puntos de partida comunes para sus negociaciones futuras con los mercados financieros nacionales del mundo, con miras a establecer su respectiva red de convenios bilaterales destinados a evitar la doble imposición, y dar finalmente un impulso efectivo a la inversión extranjera privada en el desenvolvimiento del sistema económico continental americano.

FLORENȚ MANOLIU

Profesor de Economía Internacional  
de la Universidad Nacional del Sur.  
—Bahía Blanca—