

16 Necesidad de un acuerdo tributario global

“La globalización es la libertad para mi grupo de invertir donde desee, cuando lo desee, para producir lo que desee, comprando y vendiendo lo que desee, y con el menor número posible de restricciones en materia de derechos laborales y sociales.” Percy Barnevik, ex CEO de ABB

“La cura para las fallas de la Democracia es más democracia, no menos.” Woodrow Wilson

Como hemos visto, debido a la globalización bajo signo neoliberal, muchos Estados han regresado a condiciones feudales en materia de política impositiva: ganancias empresariales, grandes fortunas y rentas de capital contribuyen cada vez menos a la financiación de la comunidad, mientras la carga tributaria sobre las clases medias y la mayoría de los asalariados aumenta abierta o encubiertamente. La causa más profunda de este funesto estado de cosas debe buscarse en el libre flujo de capitales y en el hecho de que casi todos los Estados participan de la competencia impositiva. Por el contrario, aquellos factores que no pueden “huir” para buscar el emplazamiento ideal, o sea, el trabajo y el consumo, se ven sobrecargados con aportes crecientes a la seguridad social y mayores impuestos al valor agregado sobre bienes de consumo.

Por de pronto esto lesiona el principio de capacidad contributiva, que fue establecido ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Art. 13). Al mismo tiempo, la existencia de numerosos paraísos fiscales diseminados por todo el mundo representa una invitación evidente a todas las personas y empresas acaudaladas a acumular sus ganancias “en el desierto”, allí donde se cobran impuestos simbólicos o directamente no se cobran, y “en casa”, allí donde viven o se desarrolla la producción, a pagar cada vez menos o ningún impuesto.

El capitalismo, tal como lo experimentamos hoy, es un camarada sin patria. Ya he señalado esta tendencia con el ejemplo de la fuga de corporaciones y *holdings* de todo el mundo justamente hacia Suiza, sobre todo a orillas del lago de Ginebra y a “islas impositivas” como Zug. Numerosos Estados pierden miles de millones y –sumados globalmente– hasta billones de dólares y euros de impuestos por la carrera desenfrenada en pos de la maximización de utilidades. Se trata además, de ganancias casi exclusivamente privadas, es decir, que son reclamadas por las clases acomodadas. Según estimaciones de la Comisión Europea (el Ejecutivo comunitario) por ejemplo, a la Unión se le escaparon por fraude fiscal incluyendo la simple evasión impositiva, ingresos por un valor anual de 200 a 250 mil millones de euros (Gurtner en: Attac 2006: 111). ¡Cuánto más inmensos deben ser los daños que tales prácticas delictivas les causan a los países del Tercer Mundo!

Semejantes actividades criminales, que son el resultado lógico de la plenitud del poder de multimillonarios y sus corporaciones, deben ser impedidas con todos los medios legales, porque son absolutamente irreconciliables con las más elementales nociones de gobierno democrático. No puede ser que determinadas personas y megaempresas, que a escala global apalean ganancias, pasen por alto y sin ninguna consideración los intereses de las naciones a largo plazo. Estas corporaciones gigantescas falsean el libre mercado a discreción, y muy a menudo las autoridades nacionales que, en realidad, deberían velar por el libre juego de las fuerzas del mercado, las dejan hacer, ya sea por (presunta) impotencia, apatía, escasos conocimientos especializados, falta de representatividad o por venalidad.

Desde hace por lo menos un siglo, los cárteles cometen excesos sin que la opinión pública se percate de ello. Ejércitos de representantes de los intereses de las corporaciones que, en realidad, deberían estar condenados a severas penas de prisión por obstaculizar o aun impedir decisivamente el funcionamiento de una sociedad democrática, merodean en carácter de lobbistas alrededor de los gobiernos y en los parlamentos de numerosos países. En muchos casos, estos lobbistas, escondidos tras la máscara de políticos burgueses bien posicionados, hasta ocupan escaños en el Parlamento como “representantes del pueblo”. Esta situación anómala es aceptada por la prensa burguesa con toda naturalidad y prácticamente sin chistar. Se va a poder poner remedio a esta situación cuando las instancias de control por su parte estén sometidas a un órgano democrático legitimado (elegido entre expertos reconocidos), por ejemplo, un “Consejo de Sabios”. Tanto el crecimiento sin límites de ingresos privados y fortunas como el de grandes empresas debe ser frenado y hasta impedido en caso de alcanzar una dimensión y un poder críticos. Esto sólo puede hacerse con eficacia mediante una política tributaria caracterizada por una fuerte progresión y con ayuda de derechos efectivos de participación de los empleados así como de la instancia respectiva del Estado (como portadora del derecho de desempate en decisiones importantes en corporaciones y bancos). Los mandamientos máximos para todos los involucrados en este caso deben ser la limitación del poder de la propia empresa, la preservación de auténticas condiciones de competencia en el mercado, así como también el principio de solidaridad en la economía.

Propuestas y proyectos para una política impositiva global

Diferentes autores de orientaciones políticas muy diferentes subrayan la necesidad de que una superación de las condiciones actuales, de carácter visiblemente feudal en el régimen fiscal –y en la sociedad globalizada en general– sólo puede tener lugar con la creación de una autoridad impositiva eficaz a nivel mundial.

El ex ministro de Relaciones Exteriores mexicano Jorge G. Castañeda sostiene (1993: 453f.), que tomando en consideración los crecientes déficits presupuestarios y, al mismo tiempo, el aumento de las necesidades sociales en muchos países, se debería intentar conseguir el incremento de ingresos a través de impuestos directos (sobre ingresos y fortunas tanto de personas físicas como jurídicas). Esto no sólo se alcanzaría con ayuda de la progresión tributaria, sino también mediante un mejoramiento de la recaudación impositiva, la que además debería comprender el sector informal de la economía. Simultáneamente se impondría un fuerte castigo en caso de despilfarro de dineros públicos. Sin embargo, esto sólo sería posible en el marco de una ampliación continua y permanente de las estructuras democráticas.

Con este objetivo también deberían tomarse medidas para una descentralización de los gobiernos locales. Castañeda subraya que además serían insoslayables acuerdos internacionales para impedir el problema de la fuga de capitales.

Para Gurtner (en: Attac 2006: 133) “la batalla internacional contra los paraísos fiscales y la evasión impositiva es un requisito indispensable para que los países emergentes puedan invertir más en su propio desarrollo”. A tal efecto se necesitaría “por un lado, el intercambio de información entre las administraciones fiscales y, por el otro, la introducción de impuestos internacionales sobre las transacciones financieras que traspasen fronteras.”

Krätke, por su parte, (en: Widerspruch 2006b: 178) entre otras cosas solicita un “nuevo Bretton Woods”, una institución nueva, que se haga responsable del control y la regulación de los mercados financieros, una autoridad mundial en materia fiscal (World Tax Agency), una unión de *clearing* internacional con capacidad de acción (donde se compensen las transacciones que traspasen fronteras) y una nueva organización de las Naciones Unidas que vigile la conducta de las corporaciones multinacionales. En otro pasaje este autor remite al hecho de que la misma OECD dispondría de instrumentos adecuados a tales propósitos: la Financial Action Task Force, que opera desde 1989 (y que, sobre todo, debe proceder contra el lavado de dinero); el Financial Stability Forum, fundado en 1999 y que desde 2001 alberga bajo sus alas una conferencia internacional en favor de la cooperación de las administraciones fiscales – “suficientes foros para introducir una política de desarme en la competencia impositiva internacional y provocar un cambio hacia la cooperación en la lucha contra la evasión fiscal” (Krätke en: Widerspruch 2010: 27).

Ötsch y coautores (2006: 21, 78) señalan que, si bien los impuestos internacionales serían “históricamente algo completamente nuevo, las condiciones para ello están maduras”. Sugieren además que, en el marco de la lucha contra los paraísos fiscales, debería ser cobrado un impuesto extraordinario sobre la totalidad de las transacciones con Estados en los cuales continúa vigente el secreto bancario en la forma actual, es decir, favoreciendo la evasión fiscal. Se podría tomar como base de medición el monto que fluye hacia los paraísos fiscales o países con este tipo de secreto bancario. Otra posibilidad consistiría en modificar las leyes bancarias. Si un banco realiza negocios con paraísos fiscales, debería retirársele la licencia.

En opinión de la publicación “Rote Revue” (3/2006) de orientación socialdemócrata, también debe buscarse la solución al problema a través de la creación de una oficina fiscal internacional. Una World Tax Authority (WTA) semejante, según la revista, debería aliviar la implementación de las medidas sugeridas. La WTA no reemplazaría las oficinas fiscales nacionales, sino que les daría apoyo y debería asumir las siguientes tareas globales:

- Construir el intercambio de información mundial sobre datos de cuentas bancarias de extranjeros que traigan divisas.
- Identificar y sancionar prácticas lesivas para la política impositiva.
- Capacitar a empleados de las oficinas fiscales en países emergentes y organizar la transferencia de *know-how*.
- Administrar el fondo solidario resultante del cierre de paraísos fiscales.
- Definir una base de medición única para la ganancia de las corporaciones e imponer una tributación única global.

- Introducir impuestos globales.

Si bien la WTA significaría una pequeña pérdida de soberanía para los Estados nacionales, ésta se vería más que compensada por el enorme incremento de soberanía provocado por la tributación justa de ganancias, fortunas e ingresos de capital.

Oxfam, la mayor organización de promoción del desarrollo de Inglaterra, sugiere, por su parte, las siguientes medidas (Ötsch et al 2006:78): 1. Equiparación de la base imponible para minimizar las posibilidades de elusión impositiva de las transnacionales; 2. Introducción de un acuerdo multinacional para gravar globalmente sobre una base unificada de modo que los ingresos devenguen también en forma global; 3. Constitución de una autoridad fiscal global que limite prácticas impositivas lesivas de los Estados nacionales; 4. Aprobación de un acuerdo internacional que facilite la detección y distribución de dineros obtenidos ilegalmente de los presupuestos de Estado de países pobres; 5. La imposición de un código de comportamiento para corporaciones transnacionales en relación al pago de impuestos y un acuerdo internacional para el intercambio de información.

En el Primer Foro Social Europeo (Florencia, 2002) fue fundada la red de equidad fiscal, Global Tax Justice Network. Activistas de Gran Bretaña, Alemania, Suiza y Austria, las organizaciones Declaración de Berna y Alliance Sud, orientadas hacia políticas de desarrollo, como también el movimiento Attac, arraigado en varios países europeos, estuvieron presentes y actuaron como fuerzas impulsoras. El secretariado de la red se encuentra desde 2004 en Londres (Missbach en: Widerspruch 2010, 30; Attac 2006: 181ff.; www.taxjustice.net; www.globalpolicy.org/global-taxes.html).

La sociedad civil da el ejemplo y logra lo que los gobiernos todavía no consiguen, es decir, cooperar en esta materia tan importante. El objetivo, tal como subraya la publicación Rote Revue, no es la mezquina defensa de egoístas intereses de Estados nacionales, sino la construcción de justicia global de acuerdo con criterios claramente definidos. Ante la creciente explosividad de la relación entre riqueza y pobreza y la refeudalización de los sistemas impositivos, que la cuestión de la equidad tributaria y de la cooperación impositiva se imponga sobre la competencia por el emplazamiento y el nacionalismo, sólo puede ser una cuestión de tiempo.

El mismísimo director de la OECD Jeffrey Owens también advierte a la opinión pública, que “el secreto bancario en su estricta interpretación y aplicación no podría ser sostenido a largo plazo” y propaga, según el NZZ, “un cártel impositivo de dimensiones mundiales cuyas consecuencias finales son imprevisibles”. (NZZ, 25.1.2010) El mismo periódico informó poco después sobre la “necesidad de una cooperación profesional de autoridades de inspección y bancos emisores más allá de las fronteras”. El objetivo de estos esfuerzos sería “desarrollar un principio global consistente para aseguradoras internacionales activas de un determinado tamaño y nivel de integración”, o sea, “la creación de un marco mundial armónico” para el control de corporaciones de seguros (7.7.2011). Podemos declararnos por completo de acuerdo con esto, si estas medidas abarcan no sólo a este sector, sino que se extienden a todo el sistema financiero e impositivo.

Con el desarrollo actual de la informática, una autoridad global podría seguir las huellas de todas las trampas y artimañas del capital y de todas las utilidades, ganancias, réditos, etc. Sin embargo, la lucha por la justicia global sólo podrá desenvolverse con éxito, si transcurre bajo la observancia de métodos democráticos y no violentos. Es decir, que debe ser formado un movimiento “desde abajo” a nivel mundial, que cree conciencia, que fuerce la transparencia en las prácticas mercantiles y comerciales y que genere presión política.

En el decurso del creciente predominio financiero, tecnológico y político del capital transnacional y a causa de las actuales reglas imperantes en materia de liberalización del tránsito de capitales, cada vez más riquezas naturales del mundo pasan al dominio privado. Las corporaciones se apropian con cada vez mayor frecuencia también de sectores de la Naturaleza y la ciencia, que –como el agua potable, mercancías transgénicas y muchos otros conocimientos científicos–, en realidad, deberían quedar en manos de la comunidad. En opinión de círculos de izquierda, esta tendencia que acompaña los abusos impositivos del presente, sólo puede ser contenida por medidas de estatización o, al menos, la transformación en instituciones con estatutos de derecho público. Pero quizá Cookshott y Cottrell tengan razón cuando reclaman una “internacionalización” de tales mercancías y conocimientos (2006: 256).

Con una reforma radical semejante y la globalización del sistema impositivo, determinados privilegios, que la Suiza burguesa y democrática ha conquistado para sí en el trascurso de varios siglos, se vuelven insostenibles. Deberá levantar su legendario secreto bancario que en la actualidad facilita la evasión fiscal y adaptarlo de acuerdo a los criterios de un mundo solidario. Se entiende que en esta adaptación, la práctica indignante de la imposición “global” (NZZ, 28.1.2010, 15.6.2011), tal como es tolerada en este país para beneficio exclusivo de algunos miles de extranjeros multimillonarios, debe desaparecer por completo.

La Suiza burguesa busca pretextos para encontrar fórmulas que la preserven de tener que renunciar a su secreto de evasión impositiva. Es cierto que la exigencia cada vez más apremiante de Estados extranjeros para que el país deba apartarse de esta modalidad criminal del secreto bancario, condujo entretanto a un ablandamiento de los frentes dentro de la república alpina. Cada vez más sectores políticos se pasan a las filas socialdemócratas, que desde hace largo tiempo advierten que aferrarse más a estas prácticas vetustas, ilegítimas y, en última instancia, corruptas llevaría a la nación a un aislamiento de graves consecuencias.

El diario Neue Zürcher Zeitung ha informado en los últimos años reiteradamente sobre las crecientes dificultades para Suiza y su “estatus privilegiado”. A modo de ejemplo (NZZaS, 11.4.2010), que aumenta constantemente la presión internacional sobre Suiza y otros paraísos fiscales a través de una convención del Consejo Europeo para la lucha contra la evasión fiscal y a favor de un intercambio de información automático entre las autoridades fiscales de los países firmantes. O (NZZ, 8.12.2010) que la evasión fiscal, gracias al intercambio de información entre todos los países de la UE sobre diversos ingresos, rentas y ganancias de capital, ahora podría ser combatida con mayor eficacia, después de que también miembros hasta el momento reticentes como Austria y Luxemburgo han aprobado estas prácticas (el intercambio informativo).

Pero en muchos suizos todavía impera la confusión: ellos creen que una variante decente, globalmente aceptable, del secreto bancario significaría que los casi ocho millones de habitantes se transformarían en “ciudadanos transparentes”, o sea, que cada vecino podría correr a la filial bancaria más próxima y husmear a voluntad en las cuentas privadas. Políticos conservadores y liberales de derecha se aprovechan todo el tiempo de este miedo para difundir ideas falsas sobre posibles alternativas entre la opinión pública – esto con el propósito de reforzar en la mayor cantidad de ciudadanos posible, la antigua postura defensiva de sus antecesores contra cualquier modernización del secreto bancario (en sentido solidario). Modernización debe significar –para traducirlo a una fórmula sencilla, comprensible para todos– que el derecho de todos a la preservación de la esfera privada debe ser garantizado, siempre y cuando éste no sirva al delito de evasión fiscal y otras formas delictivas y que, al mismo tiempo, esté asegurado el derecho de las autoridades correspondientes (como representantes de los intereses de la comunidad) en favor de una recaudación eficiente, legítima y socialmente justa de todos los activos imponibles.

Declaraciones, acuerdos y cartas globales vigentes

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (1945) se creó la Corte Internacional con asiento en La Haya, ciudad de los Países Bajos. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948 en París la Declaración Universal de Derechos Humanos surgida bajo la dirección de esta Corte. Esta Declaración Universal es indiscutida desde entonces, aun cuando en la práctica sea ignorada una y otra vez. Nadie se anima a cuestionar seriamente su validez.

A la Declaración Universal se le adicionaron algo más tarde seis grandes Pactos Internacionales (contra la tortura, contra la discriminación de las mujeres, contra el racismo, por el derecho de los niños, por los derechos económicos, sociales y culturales, por los derechos civiles y políticos). A continuación se agregó un sinnúmero de convenciones no menos importantes: contra la producción y exportación de minas personales, contra la contaminación del aire, contra armas químicas y biológicas, por la defensa del clima, del agua y de la diversidad biológica, etc. Cuatro más, las así denominadas Convenciones de Ginebra más dos Protocolos adicionales abarcan el trato de prisioneros de guerra, los derechos de la población civil en tiempos de guerra, las obligaciones de las fuerzas de ocupación y las de los estrategas bélicos en caso de conflictos que no tengan carácter internacional.

Desde comienzos del siglo XXI existe también una Corte Penal Internacional, también con sede en La Haya, que pudo iniciar sus tareas en 2003 y que se ocupa de delitos que violen el derecho penal internacional, o sea, genocidios, delitos de lesa humanidad, de guerra y de agresión.

Después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, posiblemente la Convención más importante sea el Protocolo de Kyoto (celebrado en 1997, puesto en vigor en 2005 y vigente hasta 2012) con el objeto de proteger el clima. La Conferencia de Durban (diciembre de 2011) aprobó una vaga “agenda” para futuras negociaciones sobre una prórroga al Protocolo de Kyoto y sobre un acuerdo climático mundial, que debería ser aprobado en 2015. Las nuevas reglas deberán ser ratificadas por todos los países hasta el 2020 para adquirir así fuerza legal.

Entre otros acuerdos internacionales de alcance global debe mencionarse el Convenio Internacional para la regulación de la caza de ballenas, cuyos orígenes se remontan a una resolución de la Sociedad de Naciones, existente en aquel momento. Ciertamente casi nunca fue efectivo en toda su extensión, ya que naciones muy activas en la captura de ballenas como Noruega y Gran Bretaña no pertenecían a la Sociedad de Naciones y, en consecuencia, el acuerdo de estos países no era considerado vinculante por ellos (wikipedia). En 1948 se llegó a otro Convenio Internacional para la reglamentación de la captura de ballenas que, sin embargo, también es ignorada reiteradamente por los países balleneros.

Poco a poco fueron acordándose una serie de convenios internacionales que fueron ratificados por un número suficientemente grande de países como para que entraran en vigencia a nivel mundial. Esto se aplica, por ejemplo, al Pacto por los derechos sociales, económicos y culturales (1966), a la Carta de deberes y derechos económicos de los Estados (1974), la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986) y la Resolución sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) – acuerdos sobre los que, por ejemplo, se apoyan aquellas naciones latinoamericanas que se han sumado al grupo del ALBA para la construcción de formas alternativas de gobierno (Toussaint 2010: 199). Todos estos acuerdos tienen por cierto un carácter predominantemente declamatorio. Sin embargo, pueden ser aprovechados por los Estados interesados como base fundamental de derecho internacional para reformas radicales.

En 1982 se suscribió una Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del mar (Cockschott et al 2006: 259), que luego de su entrada en vigor en 1994 fue reconocida como derecho vigente en la mayoría de los países. En 1986 se suscribió el Protocolo de Montreal sobre la regulación de emisión de clorofluorocarbonos (CFCs), que son perjudiciales para la capa de ozono del planeta.

Por otra parte, en el año 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó declarar un Pacto Mundial, que contiene una *minima moralia*, lineamientos que comprometen a los empresarios a alinear estrategias y acciones con diez principios universales que se desprenden de la Declaración de Derechos Humanos, de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los fundamentos de la Declaración de Río de Janeiro sobre ecología y desarrollo. Los diez principios contienen derechos humanos, normas del trabajo, defensa del medioambiente, como también lucha contra la corrupción (ver también Stückelberger 2001: 108:111). No menos valiosos y generales son los acuerdos reconocidos como legítimos sobre la herencia cultural mundial y la herencia natural mundial de la UNESCO, que deben preservar del deterioro los tesoros más importantes del mundo.

También en materia económica existen hoy numerosos convenios de carácter global. Gracias al Movimiento Jubileo 2000 pudo efectuarse una amplia quita de la deuda a algunos de los países más pobres del mundo. Otro ejemplo concreto muy diferente que involucró a millones de personas: en una conferencia convocada por el gobierno francés en febrero/marzo de 2006 a fin de introducir un impuesto a los pasajes aéreos, se formó un “grupo piloto” con representantes de 38 países y diversas ONG. Éste continuó su trabajo en Brasilia en julio. Estaban también en discusión otros diversos proyectos impositivos como la tasa Tobin. En

setiembre, Noruega asumió la presidencia del grupo piloto (Ötsch et al 2006: 88; ver también: www.globalpolicy.org).

En opinión de Ötsch et al, las inversiones directas extranjeras deberían ser sometidas además a una tributación coordinada a nivel internacional para impedir la elusión impositiva y el *dumping* (op.cit.: 68). Por otra parte, 27 naciones líderes se esfuerzan por unificar criterios básicos para reglamentaciones bancarias más estrictas, especialmente sobre límites de endeudamiento (NZZ, 8.9.2009).

Las explicaciones y citas de este breve capítulo nos muestran con toda la claridad deseable que en las décadas pasadas fueron posibles una larga serie de acuerdos internacionales de los cuales muchos están operando y han traído mejoramientos concretos para la comunidad mundial, mientras que otros tuvieron hasta ahora un carácter más bien retórico. Cada vez con mayor frecuencia y desde las más diversas vertientes surgen iniciativas en las rondas de discusión que derivan en una tributación global, intercambio automático de información entre autoridades fiscales, la instauración de una autoridad fiscal competente a nivel mundial entre otros aspectos. Estos reclamos se corresponden con una necesidad objetiva, si se pretenden mejoras sociales para todos los ciudadanos del mundo y una sociedad caracterizada por la solidaridad y un mayor pacifismo.