

Iluminando los puntos oscuros del sistema financiero

MARINA PONTI

FEDERICA BIONDI

Los mecanismos financieros, como están constituidos en la actualidad, no son capaces de contrarrestar las transacciones ilegales. Una mayor transparencia y normas más severas deben ser prioridades de los países más ricos, no sólo como medio de fomentar la justicia social y la redistribución de la riqueza, sino también como instrumento para combatir las operaciones criminales y el terrorismo. En ese sentido, un impuesto a las transacciones monetarias sería un importante avance y proporcionaría un mecanismo concreto para supervisar las transacciones financieras internacionales.

"El problema fundamental es hallar un sistema social que sea eficiente económicamente y moralmente."

J.M. Keynes, 1925

Los países donantes se excusan en la falta de recursos como razón para no cumplir el compromiso de destinar al menos 0,7% del PBN a la Asistencia Oficial al Desarrollo. Pero esos mismos países permiten que los numerosos puntos oscuros de sus mercados financieros provoquen importantes y crecientes pérdidas de ingresos fiscales cada año. Los mercados financieros no son transparentes; esto implica una enorme pérdida de ingresos y genera un terreno fértil para las transacciones ilícitas. El sistema financiero internacional vigente dispersa esos valiosos recursos, que de otra manera se podrían emplear para aplicar exitosas políticas de desarrollo. Lamentablemente, la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el desarrollo no presta atención a este tema, a pesar de su pertinencia para el desarrollo.

La transparencia de los mercados financieros implica un correcto manejo de toda la información derivada de los movimientos de capital. Los beneficios de esa transparencia son muchos, pero lo más importante es que no se pierden ingresos fiscales. Habría una mayor cantidad de recursos públicos para aplicar las políticas de Estado, entre ellas, el desarrollo y una mejor redistribución de la riqueza. Con frecuencia los países en desarrollo han sido criticados por la insuficiencia e ineficiencia de sus sistemas financieros e impositivos. Pero cuando la pérdida de potenciales ingresos fiscales disminuye su capacidad para garantizar los servicios sociales y defender los derechos humanos, ellos no son los únicos culpables en el juego. Los países del norte tienen gran responsabilidad por esta pérdida general de ingresos al permitir que mecanismos nacionales e internacionales viciados contaminen los mercados financieros.

En Europa hay muchos ejemplos de sistemas fiscales que permiten que los fondos derivados de las actividades comerciales de un país pasen a través de una *empresa intermediaria* especial antes de ser transferidos a una firma registrada en un paraíso fiscal. Diversos países europeos permiten que las empresas intermediarias operen en su territorio. Este sistema funciona así: La *empresa intermediaria* (A), situada en uno de esos países europeos, es tanto la empresa matriz de la *firma activa* (C) (situada en otro país) como la filial de una empresa (H) situada en un paraíso fiscal. Dado que A actúa en nombre de H, brindando sólo servicios financieros (como la recolección y distribución de las ganancias de la firma comercial C), sólo se permite a dicha empresa A quedarse con un pequeño porcentaje de las ganancias creadas por C y destinadas a H. Por tanto, este mecanismo permite que todas las ganancias de C pasen por A hacia H. A continuación, H "paga" a A por sus servicios y ese monto es luego gravado en el país donde está situada A. Pero el monto que H paga a A por sus servicios es un porcentaje muy pequeño del total de fondos que canaliza.

Las derivaciones son numerosas: la firma comercial C evade los impuestos en su país, reduciendo drásticamente los ingresos fiscales de dicho país; el país intermediario (o sea, el de la empresa A), recibe un ingreso fiscal que de otra manera no recibiría, dado que el único propósito de la empresa A es "brindar servicios" a H (o sea, canalizar los fondos); la gran mayoría de los ingresos producidos por C termina en un paraíso fiscal donde no están gravados, o apenas minimamente. Estas operaciones no sólo distorsionan el marco fiscal, sino que también conducen a efectos fiscales negativos en el país de origen, que, al percatarse de la reducción de sus ingresos fiscales, busca otras formas de aumentarlos, por ejemplo, incrementando la presión impositiva. Esto causa el descontento general entre la población contribuyente, lo cual agrava el riesgo de fuga ilegal de capitales para evitar los elevados impuestos. Así se establece un círculo vicioso.

Otro ejemplo de la falta de transparencia en las transacciones financieras entre países son las intermediarias que transfieren dinero en todo el mundo a través de giros postales. Estas intermediarias tienen una red de sucursales en todo el mundo y son utilizadas principalmente por personas que se trasladaron de un "país desarrollado" a uno "en desarrollo" para buscar trabajo y que desean enviar parte de sus ingresos a sus familias sin las complicaciones de abrir una cuenta bancaria. Si se toma en cuenta la cantidad de gente que está en esta situación, resulta fácil deducir que las sumas en juego son enormes. Estas transacciones no están controladas y ni siquiera el sistema bancario tradicional tiene una idea precisa de su magnitud. Se desprende que las autoridades fiscales tampoco lo saben.

Un tercer punto: el secreto bancario con respecto a las autoridades del gobierno, incluso a las autoridades fiscales, podría permitir a los contribuyentes encubrir actividades ilegales y evadir impuestos. La administración efectiva y la aplicación de muchas leyes y disposiciones, inclusive las impositivas, exigen el acceso y el análisis de los registros de transacciones financieras. Los avances tecnológicos, especialmente en el área bancaria y del comercio electrónico, permitieron que la banca internacional sea accesible a una amplia variedad de contribuyentes, y no sólo a las grandes transnacionales y a las personas más acaudaladas. La eliminación de los controles cambiarios por los países de la OCDE y muchos países ajenos a la misma facilitó la rápida expansión de las transacciones financieras internacionales. Esta nueva era de "banca sin fronteras" planteó nuevos desafíos a las administraciones fiscales de todo el planeta. La experiencia de los últimos 50 años demuestra que la falta de acceso a la información bancaria ha sido un obstáculo para la administración fiscal y la aplicación de las leyes. El alcance del incumplimiento de las leyes fiscales, que es facilitado por la falta de acceso a la información bancaria, es difícil de medir precisamente porque no hay suficiente acceso a la información necesaria.

El mismo problema existe al intentar medir la extensión del lavado de dinero. No obstante, el informe anual 1995-96 de la Financial Action Task Force on Money Laundering,¹ calcula que la magnitud del problema asciende a cientos de miles de millones de dólares por año.

¹ Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero.

La eliminación de la evasión fiscal nunca ha sido una prioridad política de los gobiernos, a diferencia de la lucha contra el crimen organizado y el comercio ilegal. No obstante, tras el 11 de septiembre las gestiones para utilizar los mecanismos financieros internacionales con el objetivo de congelar los activos financieros de presuntos terroristas no tuvieron un éxito cabal debido a la estructura actual del sistema financiero. A pesar de la urgencia política del caso, fue imposible obtener toda la información requerida a los bancos y otros actores en juego. Los mecanismos financieros, como están constituidos en la actualidad, no son capaces de contrarrestar las transacciones ilegales. Una mayor transparencia y normas más severas deben ser prioridades de los países más ricos, no sólo como medio de fomentar la justicia social y la redistribución de la riqueza, sino también como instrumento para combatir las operaciones criminales y el terrorismo.

La cooperación en materia fiscal es crucial para actuar ante problemas sociales y penales, pero aún no existe la voluntad política para ponerla en práctica. El marco internacional vigente muestra lo contrario, con la proliferación de paraísos fiscales (40 países hoy en día). Los paraísos fiscales representan la ausencia total de transparencia financiera e impiden toda forma de cooperación fiscal. Ofrecen además numerosos servicios con un valor agregado sumamente alto, y el costo lo pagan aquellos que no utilizan los servicios. Los mecanismos financieros que recurren a los paraísos fiscales se pueden emplear para manejar discretamente las enormes fortunas familiares y los ingresos del mundo del espectáculo o de los deportes; para especulación y fraude fiscal; para la evasión fiscal y la transferencia de ganancias de empresas transnacionales a sus firmas ficticias extraterritoriales; para financiar partidos y candidatos políticos; y para pagar por todo tipo de operaciones ilícitas. Los paraísos fiscales ofrecen una extensa variedad de servicios financieros a costo relativamente bajo: secreto bancario a salvo de toda indagatoria judicial; ausencia de controles cambiarios; derecho de estipular todo tipo de contratos, de realizar todo tipo de transacción y crear todo tipo de empresas, incluso ficticias; garantizar el anonimato; ausencia de presión fiscal; acceso libre en tiempo real a todos los mercados mundiales; conexión garantizada con los mayores circuitos bancarios, que suelen tener representantes en el paraíso fiscal; y mecanismos débiles o inexistentes para reprimir el delito financiero. La sola existencia de los paraísos fiscales fomenta su uso.

El primer borrador del documento preparatorio para la Conferencia de Monterrey Financiación para el Desarrollo, redactado por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo, incluía una propuesta muy importante referida a la creación de una organización fiscal. Esa organización estaría encargada de cuestiones fiscales, de armonizar los impuestos, de combatir los paraísos fiscales y, en términos más generales, de la competencia fiscal.

Dicha organización podría haberse constituido en el foro adecuado para discutir la puesta en práctica de impuestos internacionales dedicados a financiar los objetivos de desarrollo contenidos en la Declaración del Milenio, como acordaron los jefes de Estado y de gobierno en septiembre de 2000. En ese sentido, un *impuesto a las transacciones monetarias* sería un importante avance y proporcionaría un mecanismo concreto para supervisar las transacciones financieras internacionales. Además, la creación de dicho régimen fiscal exigiría necesariamente la transparencia de los movimientos financieros.

En la actualidad, la mayoría de las transacciones financieras se realizan a través del sistema bancario SWIFT. Por tanto, dicho impuesto podría aplicarse a través del propio SWIFT. Asimismo, como argumentan cada vez más organizaciones de la sociedad civil, un impuesto a la transacción monetaria permitiría:

- reducir los movimientos especulativos de moneda y capitales de corto plazo;
- reforzar la autonomía política nacional;
- recuperar la capacidad fiscal de los países, erosionada por la globalización de los mercados;
- redistribuir las presiones fiscales más equitativamente entre los distintos sectores de la economía; y
- rastrear los movimientos de capital para combatir la evasión fiscal y el lavado de dinero.

La transparencia se alcanzará cuando exista la voluntad política suficiente para ponerla en práctica. La sociedad civil seguirá luchando por su adopción, a pesar de la ausencia actual de voluntad política. Transparencia significa democracia, y la democracia es un elemento vital del desarrollo humano. ■

"No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en el enemigo de todos los que se benefician con las leyes antiguas, y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarán con las nuevas. Tibieza en éstos, cuyo origen es, por un lado, el temor a los que tienen de su parte a la legislación antigua, y por otro, la incredulidad de los hombres, que nunca fían en las cosas nuevas hasta que ven sus frutos"

Maquiavelo, El Príncipe, 1532.

Mani Tese
<poni@manitese.it>