

Impuestos internacionales: llegó la hora

Peter Wahl ¹

Los impuestos internacionales son un paradigma totalmente nuevo. Su puesta en práctica es una innovación de importancia histórica porque, hasta ahora, los impuestos han estado vinculados estrechamente con el concepto del Estado nacional. Sin embargo, hoy en día han surgido las condiciones para la fijación de impuestos internacionales y eso ha sido como consecuencia de la globalización. Ya están las condiciones dadas para el establecimiento de impuestos internacionales

En 1996, una serie de integrantes del personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicaron un libro (Ul Haq *et al.* 1996) en el cual proponían la aplicación de un impuesto internacional sobre las transacciones monetarias (la llamada tasa Tobin). Podría decirse que la publicación abrió la discusión sobre los impuestos internacionales. Desde entonces, el debate ha crecido en intensidad. Esto no causa sorpresa ya que, después de todo, los impuestos no son tan solo una variable económica más entre otras.

Impuestos: algo más que una variable económica entre otras

A través de su función doble – generar recursos financieros y servir como un medio para lograr efectos reguladores – los impuestos resultan un instrumento central para dar forma a los procesos sociales. Junto con el monopolio sobre el uso de la fuerza, puede decirse que los impuestos constituyen el segundo pilar del concepto moderno del Estado.

No obstante, en la actualidad, para el modelo económico dominante los impuestos son, ante todo, una “externalidad negativa”. Y por esta razón los puntos centrales de la política fiscal neoliberal son:

- la reducción de impuestos, sobre todo para las empresas comerciales y los sectores ricos;
- el traslado de la carga impositiva hacia los impuestos al consumo y los impuestos masivos;
- la imposición de políticas de austeridad gubernamental dirigidas al ideal del “estado mínimo”; y
- la promoción de la competencia internacional en el ámbito impositivo como forma de presionar a los países que no siguen el modelo a que se sometan a la doctrina neoliberal impositiva dominante.

El resultado es un proceso implacable de redistribución negativa del ingreso, la exacerbación de la polarización social, una creciente presión para privatizar la infraestructura pública, la pérdida de capacidad de los sectores gubernamental y estatal para actuar y resolver los problemas acuciantes. En definitiva, la ejecución de la ideología neoliberal en materia impositiva conduce inexorablemente a la desintegración social con consecuencias políticas impredecibles.

Por esto, al hablar de política tributaria en general y de los impuestos internacionales en particular, no nos referimos exclusivamente al dinero sino también a la posibilidad de recuperar espacio político y opciones políticas. En una situación en la cual el margen y el alcance de los instrumentos nacionales de política se ven menoscabados dentro de las condiciones impuestas por la globalización, los impuestos internacionales deben ser considerados como los instrumentos que tienen un gran potencial práctico para regular la globalización. Los impuestos internacionales son un elemento importante para crear alternativas frente al paradigma neoliberal y al mismo tiempo resultan un componente indispensable de un orden mundial posneoliberal.

El problema de la legitimidad vinculada a los impuestos internacionales

En el Estado nacional democrático, la legitimidad de los impuestos se basa en el proceso de las democracias parlamentarias. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789, estableció la norma que todavía hoy sigue siendo válida: “Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración” (Artículo 14). O, abreviado, “No puede haber impuestos sin representación”.

Dado que hasta ahora no existe representación parlamentaria por fuera del Estado nacional, es decir, no existe un parlamento internacional o mundial, y ni que hablar un Estado mundial², no existe, en el sentido del principio de representatividad parlamentaria, una legitimidad democrática para los impuestos internacionales y, por consiguiente, tampoco una base en el derecho público o internacional. Esto es un hecho que debe ser considerado con seriedad, y que toda propuesta a favor de los impuestos internacionales deberá resolver. Después de todo, si atribuimos validez absoluta al principio

de que “No puede haber impuestos sin representación”, no habría necesidad, por supuesto, de cualquier otra discusión al respecto.

En otras palabras, es correcto comenzar diciendo que no sería posible aplicar los impuestos internacionales sobre la base de la tradición legal utilizada normalmente para legitimar los impuestos. Pero también deberíamos tener en cuenta aquí que la globalización no formaba parte de la argumentación de las teorías democráticas históricas. El Estado nacional territorial ha sido – y continúa siendo – idéntico, en torno al espacio social que brinda la democracia parlamentaria. El hecho de que ahora la globalización haya relativizado, por lo menos, el principio de la territorialidad a través de la transnacionalización de la economía y de la comunicación, tiene consecuencias fundamentales en el funcionamiento de la democracia parlamentaria en general y en los impuestos en particular. Por esta razón resulta recomendable comenzar por analizar los impactos de la globalización en los impuestos nacionales.

Globalización e impuestos

Los sistemas impositivos que se crearon en el transcurso de los siglos XIX y XX fueron concebidos para la economía comparativamente cerrada del Estado nacional. El capital y el trabajo estaban vinculados al territorio en grados aproximadamente iguales. Fue relativamente fácil para la legislación impositiva nacional establecer la base fiscal nacional. Pero la globalización dio origen a una situación nueva. Su núcleo económico se manifiesta en la creciente desaparición de las fronteras nacionales en pos de los movimientos de capital, de bienes y de servicios. Y en este sentido, no ha habido otro factor de producción tan móvil como el capital.

Nuevas posibilidades para la evasión y defraudación fiscal

La globalización, pues, ha ofrecido nuevas fórmulas a los actores mundiales para eludir las obligaciones fiscales nacionales. Y esto a su vez contribuye a erosionar la base impositiva del Estado nacional. Al respecto, se utilizan diversos mecanismos:

- La liberalización de los mercados financieros ha subvertido la mayoría de los controles nacionales sobre los movimientos de capital. También han surgido cada vez más posibilidades de realizar transferencias financieras eludiendo los impuestos nacionales.
- Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados nacionales están abocados activamente a la reducción de impuestos sobre las ganancias empresariales, la renta del capital y los grandes

1 Colaborador de la ONG alemana WEED – Economía Mundial, Ecología & Desarrollo – y fundador de Attac Alemania. Es experto en el sistema financiero internacional.

2 Que esto sea o no deseable en primer lugar, es un asunto totalmente diferente.

patrimonios. Muchos gobiernos creen que para atraer capitales a sus economías deben aumentar el atractivo como zona de radicación empresarial mediante la reducción de impuestos a los inversionistas. La competencia entre zonas de ese tipo vinculada a la globalización está alimentando una carrera por la reducción de impuestos que en forma creciente adopta formas perversas de dumping impositivo.

- Las empresas transnacionales tienen formas de distribuir sus ganancias y pérdidas a través de los lugares de radicación empresarial cuyas condiciones fiscales les resulten más favorables.
- Utilizando procedimientos tales como la transferencia de precios, esas empresas también pueden generar ganancias o pérdidas artificiales. Una de las fórmulas utilizadas en este caso es que la casa matriz de una empresa facture a una filial por productos intermedios, servicios, patentes y similares, a precios excesivamente elevados o bajos.
- Los centros bancarios off-shore o paraísos fiscales, ofrecen otros incentivos para la defraudación o evasión impositiva.

El resultado es que las recaudaciones fiscales por impuestos a las empresas y al patrimonio han comenzado a desmoronarse. Esta es una de las principales razones de la crisis estructural de las finanzas nacionales.

Nuevas formas de obtener ganancias

En forma paralela a los nuevos problemas impositivos que asedian al Estado nacional, la globalización también ha abierto nuevas fuentes para las ganancias empresariales (Wahl, 2005b). Algunas de esas nuevas formas de obtener ganancias todavía pueden ser fácilmente pasibles de la aplicación de impuestos en el marco nacional. Pero el carácter de otra gran parte de esas nuevas actividades altamente rentables les permite, por su naturaleza, eludir las obligaciones impositivas nacionales.

Ahora, si alguien se beneficia de esta forma con la globalización, en realidad es lógico que se apliquen impuestos mundiales a sus ganancias y que los ingresos se utilicen para financiar el medio ambiente, el desarrollo y otros bienes públicos mundiales. El Informe Landau considera, por esta razón, que la aplicación de impuestos internacionales a las transnacionales es “una contrapartida normal a los ingresos [que las transnacionales] obtienen de la globalización” (Landau, 2004, p. 16).

La globalización como legitimación de los impuestos internacionales

La erosión que provoca la globalización a la base impositiva de los Estados nacionales no es tan solo un problema económico. Este proceso afecta al mismo tiempo lo medular de la condición del Estado moderno y la democracia. Una gran parte de la soberanía democrática se pierde porque se le priva de los recursos materiales que necesita para dar forma y sustento a la comunidad. Si la crisis crónica

de las finanzas públicas provoca un mayor deterioro de la infraestructura social y material de la comunidad, entonces eso también traerá como consecuencia la erosión de los espacios y opciones de la política democrática.

Por lo tanto, puede considerarse que los impuestos internacionales tienen legitimidad democrática porque devuelven al soberano – la ciudadanía – parte de los espacios que necesita para configurar positivamente las condiciones de vida de la comunidad. Si bien esto ciertamente no puede ser considerado una solución total a los problemas que enfrenta la democracia con relación a la globalización, constituye al menos un momento clave de democratización. Si no queremos que el argumento de que “no puede haber impuestos sin representación” pierda su esencia democrática – el poder del soberano para formular y aplicar las políticas públicas – entonces habrá que tener en cuenta las nuevas interrelaciones entre globalización y fijación de impuestos.

Los impuestos como instrumento de regulación

Otra ventaja destacable de los impuestos es su función reguladora. Pueden ser utilizados para establecer incentivos con el propósito de perseguir ciertos objetivos económicos o sociopolíticos. Considerados en términos económicos, los impuestos pueden servir para eliminar o compensar externalidades negativas y/o crear externalidades positivas.

Pero debemos recordar que un efecto regulador exitoso también puede provocar un debilitamiento de la recaudación fiscal y tender, incluso, hacia su completa desaparición. Si no es esto lo que se desea, o si el resultado final fueran nuevas externalidades negativas, es fundamental buscar un equilibrio adecuado entre el efecto regulador y la recaudación fiscal. Los impuestos internacionales también podrían ser utilizados para lograr esos efectos reguladores – por ejemplo, a través de un impuesto a las transacciones de divisas destinado a absorber un exceso de liquidez de los mercados que resulte perjudicial desde el punto de vista macroeconómico, o un impuesto al tráfico aéreo que baje el consumo de combustible o reduzca las emisiones.

La asignación de los montos recaudados a fines específicos como factor clave de legitimidad

Y por último, pero no menos importante, la asignación de la recaudación de impuestos internacionales para fines que gozan de un elevado prestigio moral puede servir para fomentar la aceptación de dichos impuestos. Por esta razón los partidarios de los impuestos internacionales están a favor de comenzar utilizando los ingresos de esa recaudación para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Naciones Unidas, 2004).

Por regla, la cuestión de la asignación de la recaudación impositiva a fondos específicos para determinados fines no compete a los impuestos

nacionales, y ese es precisamente uno de los principios fundamentales de la política fiscal nacional. Sin embargo, actualmente es posible observar cada vez más excepciones a este principio en el caso de los impuestos nacionales. Por ejemplo, los ingresos obtenidos por la aplicación del impuesto ecológico alemán se destinan al financiamiento de gastos sociales. También, los aportes de los países miembros de la Unión Europea (UE) para el financiamiento de las instituciones de la comunidad se financian a través de un determinado porcentaje asignado de lo recaudado por el impuesto al valor agregado. Y el impuesto religioso que se recauda oficialmente en Dinamarca, Alemania y Suiza contiene claramente algunas características de asignación de los montos recaudados a fondos específicos.

Las propuestas más importantes en materia de impuestos internacionales

La propuesta más popular en materia de impuestos internacionales es la presentada por el Premio Nobel de Economía, James Tobin, de un impuesto sobre las transacciones de divisas. La idea básica se retrotrae a Keynes. El concepto y sus diversas variantes han sido elaborados de manera muy detallada y diferenciada. Algunos estudios recientes han diseñado los aspectos jurídicos y técnicos, tanto así que el impuesto a las transacciones monetarias (CTT, por su sigla en inglés) está prácticamente listo para su aplicación. Representa una variante modificada y en dos etapas de la propuesta Tobin (Jetin y Denys, 2005). Los aspectos que resta resolver no son mucho más que una cuestión de voluntad política necesaria para dar el primer paso.

A pesar de la resistencia generalizada, la cantidad de partidarios del impuesto continúa creciendo. Los parlamentos francés y canadiense se han pronunciado a favor del impuesto. En 2004, el parlamento belga sancionó incluso una ley al respecto, si bien entrará en vigor solamente si se suman otros países de la UE. Entre los partidarios de un CTT figuran el Premio Nobel Joseph Stiglitz, la comisión investigadora alemana Bundestag sobre la globalización (Deutscher Bundestag, 2002), el multimillonario y filántropo George Soros, el presidente francés Jacques Chirac y el Primer Ministro austríaco Wolfgang Schüssel. De igual forma, el ex canciller alemán Gerhard Schröder se expresó a favor del impuesto en el Foro Económico Mundial de Davos realizado en 2005. Ya en 2002 el Ministerio alemán de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ) encargó un estudio que llegó a la conclusión de que una variante en dos etapas del impuesto Tobin no solamente era viable sino también aconsejable en términos de la política de desarrollo (Spahn 2002).

El éxito más reciente de los partidarios de un CTT es una resolución adoptada por el parlamento austríaco el 27 de abril de 2006, en la cual reclama al gobierno que analice, “en el marco de las instituciones europeas, la viabilidad de un impuesto aplicable en toda la UE – por ejemplo, un impuesto a las transacciones de divisas, un impuesto en el área

del transporte aéreo, del transporte marítimo, de los recursos naturales, etc. – y al mismo tiempo trabajar para adoptar medidas uniformes para la aplicación de dicho impuesto, sin poner en riesgo los objetivos de Lisboa”.

Aun cuando otros impuestos también han sido incluidos en las agendas, sería absolutamente fundamental no abandonar el CTT o confrontar un impuesto o un tipo de impuesto con otros. El CTT toca el corazón de una globalización dominada por los mercados financieros. Sin el control político de los mercados financieros, las alternativas al paradigma neoliberal dominante están condenadas a ser cada vez más precarias.

Por cierto, el CTT no es el único instrumento apto para regular los mercados financieros internacionales, pero su aplicación sentaría un precedente. Esto, y no la supuesta debilidad del impuesto, es también la razón por la cual el CTT ha enfrentado una resistencia tan vehemente. De hecho, lo que algunas instituciones – desde el Deutsche Bank hasta el Banco Central Europeo – han presentado como argumentos idóneos, en general no se ha abordado adecuadamente ni siquiera en los propios documentos de sus defensores (BCE, 2004; por una evaluación crítica, ver Wahl, 2005a).

Impuestos ambientales

Si analizamos más exhaustivamente los impuestos ambientales irremediamente se encuentra que la lógica de los impuestos internacionales es bastante convincente:

- Muchos problemas ambientales son de naturaleza internacional o mundial, y no pueden abordarse únicamente desde el marco nacional. Por esta razón también resulta evidente que debe haber un mecanismo financiero internacional.
- Desde el punto de vista económico, el daño ambiental es una externalidad negativa. Es decir que ese daño origina costos de los cuales los responsables no se hacen cargo. Un impuesto o una contribución serviría para internalizar esos costos al exigir a sus responsables que los paguen, por lo menos parcialmente.
- Numerosos bienes ambientales son lo que se denomina bienes públicos mundiales, o bienes comunes mundiales, y por lo tanto deberían ser financiados públicamente, es decir, a través de impuestos.

El impuesto a los pasajes aéreos

Desde el 1º de julio de 2006, Francia cobra un impuesto a los pasajes aéreos, cuya recaudación se vuelca a un fondo para combatir el SIDA, la malaria y la tuberculosis en el mundo en desarrollo. Francia lo considera como un elemento que coadyuva a lograr los ODM. El gobierno chileno también se ha decidido a aplicar un impuesto a los pasajes aéreos y ya inició los procedimientos legislativos debidos. Asimismo, Brasil planea introducir un impuesto a los pasajes aéreos en el transcurso de 2006. No-

EL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES MONETARIAS

Sony Kapoor

Algunas características técnicas

Contrariamente a las percepciones comúnmente esgrimidas de que el CTT solo puede funcionar si se lo aplica universalmente, es posible aplicarlo unilateralmente sobre una sola divisa. Para divisas tales como las libras británicas, el real brasileño, la rupia india y las coronas sueca, danesa y noruega, se trata de una oportunidad única para aplicar el impuesto sin tener que contar primero con la aprobación de otros países.

Hasta ahora, la oposición más fuerte al CTT provino de los Estados Unidos, pero otro rasgo atractivo de la propuesta es que en realidad no es necesario que Estados Unidos participe para que el régimen funcione. Esto es porque toda vez que se comercializa un dólar estadounidense en el mercado de divisas, siempre es contra otra moneda (la mayor de las veces importante). En la medida que una cantidad suficiente de otras monedas importantes, tales como el yen japonés, el euro y la libra británica suscriban al régimen del CTT, es posible capturar fácilmente la mayoría de las transacciones en dólares.

Utilizando el dinero para el desarrollo

La recaudación devengada del CTT debería asignarse directamente al desarrollo. Este sería entonces uno de los impuestos más progresistas del mundo – redistribuir dinero del mercado más rico del mundo, a quienes más lo necesitan – de quienes más se han beneficiado de la globalización, a quienes han sido dejados a la zaga.

Sin embargo, los principales beneficiarios del CTT serían las economías emergentes (o de medianos ingresos) que ganarían mucho más si liberaran los miles de millones de dólares que actualmente tienen confinados en reservas de divisas improductivas. La rebaja de costos que traería el saneamiento de las reservas, los menores costos de oportunidad y la mayor estabilidad financiera podrían generar dividendos anuales que se ubicarían muy por encima de los cien mil millones de dólares.

El total de los ingresos recaudados por el CTT dependería del grado de adhesión, especialmente de las principales monedas, tales como el euro, la libra británica, el franco suizo, el yen japonés y el dólar estadounidense. Es bastante probable que un pequeño grupo de países (o incluso un país solo, como Noruega) pueda, en el corto plazo, aplicar el CTT, pero seguramente llevará bastante más tiempo lograr una adhesión más generalizada. ■

ruega y la República de Corea así como otros países, se han sumado a la iniciativa”.

El Reino Unido ha anunciado que destinará una cierta cantidad de la recaudación del gravamen ya existente sobre los pasajes al fondo contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis. Esto es parte de un acuerdo franco-británico. Francia apoya, a cambio, el proyecto piloto británico de un Servicio Financiero Internacional que también está destinado al financiamiento de los ODM.

El impuesto francés sobre los pasajes aéreos recauda una tasa de EUR 1 para los vuelos locales y entre los países de la UE en clase económica. La tasa para primera clase y clase “business” es de EUR 10. Para vuelos intercontinentales las tasas varían entre EUR 4 y EUR 40 por pasaje.

El argumento para aplicar tasas más altas en los pasajes de primera clase y “business” no tiene que ver con una política distributiva. El 60% de los ingresos de las compañías aéreas proviene de esas clases, por consiguiente la recaudación fiscal es alta. En total, el gobierno francés calcula recaudar hasta EUR 200 millones de ese impuesto.

3 Congo, Chipre, Guatemala, Guinea, Côte d'Ivoire, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Nicaragua.

Las estimaciones para el impuesto aéreo brasileño calculan un ingreso de USD 12 millones y en el caso chileno sería entre USD 5 millones y USD 6 millones. Se trata de cantidades relativamente pequeñas, pero políticamente importa como un proyecto de asociación Norte-Sur fuera de la relación tradicional donante-receptor.

No obstante, en términos ambientales, tasas fiscales tan bajas como éstas no generan prácticamente efecto regulador alguno. Incluso quienes viajan en vuelos económicos con tasas con descuento no tendrán problema alguno en pagar uno o cuatro Euros más por vuelo, mientras que quienes vuelan en primera clase y clase “business” seguramente no cambiarán a otro medio de transporte ni dejarán de viajar por el impuesto. Cualquier intento de aumentar drásticamente la tasa impositiva con el objeto de reducir el volumen del transporte aéreo seguramente se enfrentará a problemas políticos prácticamente infranqueables. Siquiera en los países industrializados, el impuesto a los pasajes aéreos es un impuesto masivo. El impuesto a los pasajes aéreos no sirve como instrumento para regular la globalización, por lo menos considerado en términos de los criterios expuestos anteriormente. Solo resulta aceptable desde el punto de vista de su función como primer

impuesto internacional, como trampolín hacia el nuevo paradigma.

En cuanto a la decisión sobre el destino de la recaudación de esas tasas, Francia ha optado por un fondo dedicado, llamado Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (IDPF, por su sigla en inglés). Y aquí se puede apreciar, nuevamente, la verdad del refrán que dice que el diablo está en los detalles. Brasil, por ejemplo, ya ha sugerido que volcará solamente una parte de su recaudación del impuesto a la IDPF, reservando un cierto porcentaje a los gastos nacionales. Sabiendo que Brasil cuenta ahora con una industria farmacéutica propia que produce, entre otros medicamentos, genéricos contra el SIDA, no se puede menos que concluir que uno de los objetivos del gobierno brasileño es fomentar la industria farmacéutica nacional. No obstante, desde el punto de vista del desarrollo, indudablemente también tiene sentido no despilfarrar los fondos destinados a combatir las epidemias en medicamentos fabricados por las transnacionales farmacéuticas del Norte. En este sentido, esos ingresos fiscales podrían ser utilizados para matar dos pájaros de un tiro: combatir las epidemias y fortalecer la competitividad de la producción farmacéutica en los países recientemente desarrollados.

Impuesto a las emisiones y al CO₂

En vista del reducido efecto regulador del impuesto a los pasajes aéreos, el organismo alemán WBGU (Consejo Científico del Gobierno Federal para el Cambio Climático) propone un impuesto a las emisiones de los aviones – desde el ruido hasta los gases (WBGU, 2002). Este mecanismo, se argumenta, crearía un incentivo para construir motores de aviones con baja emisión de gases.

En lo que se refiere a los impuestos ecológicos internacionales, una de las propuestas más antiguas y a la vez más populares es la de la aplicación de un impuesto al dióxido de carbono (CO₂). La preocupación principal aquí sería el efecto regulador del impuesto, es decir, la reducción del gas de efecto invernadero más importante. Bajo la presión del cambio climático, el impuesto sobre el CO₂ parecía, hasta mediados de los años 90, que tenía buenas perspectivas de ser adoptado. No obstante, posteriormente el Protocolo de Kyoto cambió el paradigma en favor de los derechos de emisión comerciables. Una de las principales funciones del protocolo fue, en otras palabras, bloquear un impuesto al CO₂. Tras la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto el 16 de febrero de 2002, la situación podría cambiar. Porque una cosa es cierta: las metas de reducción del Protocolo de Kyoto – asumiendo en primer lugar que se alcanzaran – no resultarían suficientes para impedir una catástrofe climática. Por otro lado, todavía no resulta claro qué estrategias de protección climática podrían adoptarse en los próximos años. Es posible que ésta sea una buena oportunidad para ocupar ese vacío con el impuesto al CO₂.

La propuesta de un impuesto al queroseno también goza de cierto grado de popularidad. No habría problema en aplicarlo en los vuelos nacionales y eu-

ropeos, pero cobrarlo en los vuelos internacionales implicaría problemas legales dado que el queroseno ha sido eximido de impuestos en cientos de acuerdos bilaterales de tráfico aéreo.

Otras propuestas al respecto son los gravámenes sobre la utilización de corredores aéreos, impuestos a los viajes marítimos, a las emisiones y al transporte de mercadería peligrosa, así como la aplicación de tarifas a la utilización de estrechos marítimos.

Impuestos con efecto económico regulador

Junto con el CTT, también hay una buena cantidad de otros impuestos con efecto económico regulador en debate, como por ejemplo la aplicación de impuestos internacionales sobre las empresas transnacionales. Un impuesto de este tipo tendría una base impositiva muy amplia. Actualmente se recaudan aproximadamente USD 860 mil millones por concepto de impuestos a las transnacionales (Landau, 2004, p. 93). Una recaudación general de tan solo un 5% generaría unos USD 43.000 millones de ingreso fiscal. Técnicamente sería sencillo aplicar un impuesto de este tipo – después de todo, ya existen impuestos sobre las transnacionales – y también contendría un alto grado de justicia distributiva (Cossart, 2005). Su aspecto problemático sería que resultaría difícil introducirlo a escala regional por diversas circunstancias: porque implicaría desventajas competitivas para las compañías que estuvieran obligadas a pagarlo; porque la recaudación podría fluctuar drásticamente debido a factores cíclicos; y porque hay una resistencia política fuerte a impuestos de este tipo, en gran medida por la influencia de las transnacionales y de su grupo de presión en los medios políticos y mediáticos.

Impuesto al secreto bancario y a los centros “off-shore”

Bajo el título “La transparencia bancaria como bien público”, en el Informe Landau se señala: “El secreto bancario responde exactamente a lo que los economistas definen como externalidad negativa. En otras palabras, puede considerarse que el secreto bancario provoca un ‘mal público mundial’” (Landau, 2004, p. 96). Sin duda la propuesta de aplicar un impuesto a las transacciones ciertamente tendría amplia aceptación en países que tienen secreto bancario estricto, si alguno de esos países tuviera el coraje de tomar la delantera en el proyecto.

Actualmente existen numerosas propuestas innovadoras en discusión, la mayoría de ellas aún en la etapa de las ideas, y por lo tanto se manejan solamente con estimaciones aproximadas. Esto no es razón para descartarlas, sino que sería importante seguir desarrollándolas y sobre todo no perderlas de vista. Entre esas propuestas figuran los impuestos a las transacciones de títulos o a las inversiones de cartera.

Otras de las posibilidades serían los impuestos a las inversiones directas y al comercio electrónico.

Las propuestas sobre la aplicación de impuestos a la utilización del espacio atmosférico para los satélites o a la utilización del espectro electromagnético podrían parecer exóticas. Pero en realidad ambos casos son ejemplos de administración y control de los espacios públicos, en principio similar al que se ejerce con la instalación de parqueímetros en las calles públicas. La Unión Internacional de las Telecomunicaciones en Ginebra ya está aplicando una tarifa para el registro de satélites y para la adjudicación de frecuencias radiales. Fácilmente podrían aumentarse esas tarifas y convertirlas en un impuesto anual.

¿Cuál es el componente internacional en los impuestos internacionales?

El impuesto francés a los pasajes aéreos será recaudado por las autoridades fiscales francesas por la compra de todos los pasajes de aerolíneas realizados en territorio francés. En este sentido, el nuevo impuesto podría asemejarse a cualquier otro impuesto nacional normal. Sus elementos innovadores radican en que:

- se recauda en concierto con otros países. Es solamente por razones prácticas que el proceso de aplicación se hará en forma escalonada, comenzando por Francia y luego seguido por Chile y Brasil. En otras palabras, la primera característica de un impuesto internacional es que se recauda en forma simultánea con otros países, por lo menos dos países. El objetivo de este impuesto a los pasajes aéreos es aumentar continuamente la cantidad de países que lo apliquen, idealmente todos los países del mundo.
- los montos recaudados se asignan a fondos específicos de utilización internacional, en este caso para el combate del SIDA, la malaria y la tuberculosis, definido como una de las metas de los ODM.

Compete a cada Estado nacional el cobro del impuesto, y la soberanía sobre la utilización de lo recaudado queda en el ámbito de los Estados nacionales en cuestión. En otras palabras, los impuestos internacionales no requieren necesariamente una organización internacional. No obstante, también sería posible pensar en otras configuraciones más abarcativas. Por ejemplo, una institución multilateral podría recaudar el impuesto, y las decisiones acerca de la utilización de lo recaudado podrían adoptarse sobre bases multilaterales. Claro que esto presupone una integración multilateral mucho mayor de la que tenemos actualmente. La UE es ahora prácticamente el único lugar donde se han adoptado algunas medidas rudimentarias para aumentar el nivel de integración.

El proceso político

El proceso de establecer impuestos internacionales implica una dinámica considerable. Además de los actores de la sociedad civil en numerosos países, el gobierno francés está asumiendo un papel de liderazgo. La conferencia internacional sobre “Financiamiento Innovador para el Desarrollo” (Innovative Development Financing), realizada en

París entre el 28 de febrero y el 1º de marzo de 2006 y cuyo anfitrión fue el presidente francés Jacques Chirac, marcó un hito.

La Conferencia de París fue el punto culminante del proceso iniciado por el PNUD en 1996. Se trata de un corto período, en especial si consideramos el hecho de que, en términos históricos, la aplicación de impuestos internacionales es un fenómeno totalmente nuevo ya que hasta ahora los impuestos se han concebido únicamente dentro del marco nacional.

El CTT – atacado fuertemente sobre todo por los círculos financieros – ha dominado hasta ahora el debate. Pero en vistas de los problemas políticos de aceptación que el CTT ha enfrentado en los últimos años, se ha iniciado también un debate en torno a otros tipos de impuestos. En 2002, por ejemplo, el WBGU publicó un informe que analizaba más exhaustivamente la aplicación de impuestos a los pasajes aéreos y otros instrumentos de política ambiental (WBGU, 2002).

El estudio más influyente al respecto publicado hasta ahora es el llamado Informe Landau (Landau, 2004). Elaborado a pedido del presidente francés Jacques Chirac, el informe analiza toda una gama de conceptos diversos en torno a los impuestos internacionales. A la vez, ha servido de base para un informe presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por el llamado Grupo Lula, iniciado por Francia, Brasil, Chile y España. El grupo tiene ahora más de 40 miembros.

Con los votos de 115 países, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2004 una resolución que exhorta a examinar los impuestos internacionales como instrumento de financiamiento para el desarrollo. Los problemas asociados con el financiamiento de los ODM ejercen cada vez mayor presión, lo que lleva a buscar la creación de nuevas fuentes de financiamiento adicionales. La evaluación provisoria de los avances realizados en los cinco años de trabajo para la aplicación de los ODM demuestra que no será posible alcanzarlos utilizando los instrumentos convencionales de financiamiento del desarrollo (Sachs, 2005).

El FMI y el Banco Mundial trataron el tema en su sesión anual de primavera de 2005, y entre tanto se realizó un análisis interno que sopesó los pros y contras de las diversas propuestas presentadas hasta ahora (Banco Mundial/FMI, 2005). Si bien en el informe no se formulan recomendaciones, sí se señalan los problemas políticos que generaría la aceptación de los impuestos internacionales. De hecho, es principalmente Estados Unidos el que rechaza rotundamente cualquier tipo de impuesto internacional. Para citar un ejemplo, en 2005 Washington reclamó – y logró – que se borrara el término “impuestos internacionales” de la Declaración Final adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Aun así, la iniciativa francesa da pie ahora a una nueva dinámica. La estrategia de promover avances plurilaterales está demostrando dar buenos resultados: a partir de la formación de una “Coalicción de Voluntarios”, un grupo está abriendo ca-

mino y promoviendo el proyecto sin esperar a que surja primero un consenso universal. Para citar un ejemplo, en la conferencia de París se formó un “Grupo Piloto para Aportes Solidarios en pos del Desarrollo”, una alianza que se extiende más allá del grupo básico de países que ya habían declarado su voluntad de adoptar un impuesto a los pasajes aéreos. Treinta y ocho países se han unido al grupo (entre ellos, por ejemplo, Bélgica, Alemania, Reino Unido, India, México, Austria, España, Sudáfrica y República de Corea). Se trata de un marco institucional destinado a garantizar la continuidad del proceso. El grupo también está abierto a la participación de la sociedad civil.

En julio de 2006, el gobierno brasileño realizó una conferencia de seguimiento donde se discutieron los detalles de la IDPF y el proceso posterior. Noruega será el próximo presidente del grupo piloto y celebrará una conferencia a principios de 2007⁴.

Conclusión

Debidamente concebidos y formulados, los impuestos internacionales pueden – al igual que los impuestos nacionales – ser utilizados para generar efectos reguladores. En otras palabras, los impuestos internacionales ofrecerían a las autoridades un instrumento que podría contribuir a regular el proceso de globalización. La adopción de un impuesto internacional representaría un paso adelante hacia la democratización y la configuración equitativa de la globalización, sobre lo cual Jacques Chirac observó correctamente: “Tal como se desarrolla hoy en día la globalización, no solamente no reduce la desigualdad sino que la profundiza cada vez más”.

Además, utilizando la segunda función básica de los impuestos, es decir, la generación de recursos financieros, un impuesto internacional podría servir también para crear nuevas opciones de política. En especial, resultará imposible financiar los ODM sin la aplicación de instrumentos financieros no convencionales. El frente de los partidarios de los impuestos internacionales es cada vez más amplio. Con la adopción del impuesto a los pasajes aéreos, Francia, Brasil, Chile y otros países, se han atrevido a dar el primer paso hacia un paradigma completamente nuevo.

No obstante, la resistencia política al proyecto es también un factor que hay que reconocer. Al fin y al cabo, el proyecto va en contra de cierto espíritu de la época que en general considera a los impuestos como “externalidades negativas”. En este sentido, el debate en torno a los impuestos internacionales tiene también una dimensión sociopolítica fundamental, en donde se trata de reemplazar una actitud no diferenciada y antiestatista adversa a los impuestos per se – la clave del neoliberalismo para detentar el poder hegemónico – por un abordaje del tema esclarecido democráticamente.

El filósofo alemán Arthur Schopenhauer dijo una vez: “Toda buena idea atraviesa tres etapas. En

la primera se la declara idiota; en la segunda se la rechaza duramente; en la tercera se aplica”. En lo que a los impuestos internacionales se refiere, nos encontramos actualmente entre la segunda y la tercera etapa. ■

REFERENCIAS

- Banco Central Europeo (BCE) (2004). “Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax”. (CON/2004/34). Frankfurt/M.
- Banco Mundial/FMI (2005). *Moving Forward: Financing Modalities Toward the MDGs, Draft Report for Development Committee Meeting* – 17 de abril de 2005, SecM2005-0125. Washington.
- Cossart, J. (2004). “International Taxation: A Resource for Global Public Goods”. Presentación de Power Point en un taller de WEED. Liberdade Brazil and Heinrich Böll Stiftung, Sao Paulo 2004, sin publicar.
- Deutscher Bundestag (2002). “Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten”. Drucksache 14/9200, Berlin.
- German Advisory Council on Global Change (WBGU) (2002). *Charging the Use of Global Commons*. Informe especial, Berlin.
- Jetin, B. y Denys, L. (2005). *Ready for Implementation. Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU*. Berlin.
- Landau, J.P. (2004). *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République. Paris.
- Naciones Unidas (2004). *Rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement*. Ginebra.
- Sachs, J. (2005). *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Informe al Secretario General de la ONU. Washington.
- Spahn, P.B. (2002). *Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*. Bonn/Frankfurt.
- Ul Haq, M., Kaul, I. y Grunberg, I. (eds.) (1966). *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Nueva York/Londres.
- Wahl, P. (2005a). Comentarios sobre la “Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax”, del 4 de noviembre de 2004 (CON/2004/34). World Economy, Ecology and Development – WEED. Elaborado para la Audiencia de la Comisión Especial sobre la Globalización, de la Cámara de Representantes belga. Bruselas, 13 de julio de 2005. Disponible en: <www.weed-online.org/uploads/WEED_ECB_CTT.pdf>.
- Wahl, P. (2005b). *Internationale Steuern. Globalisierung regulieren – Entwicklung finanzieren*. Berlin.

4 Ver en este Informe, Foster, J. “Beyond consultation: innovative sources”