

Del Concepto a la Realidad

Sobre el Estado del Debate en torno a los Impuestos Internacionales

Peter Wahl



En 1996, los colaboradores y colaboradoras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) abrieron el debate en torno al tema de los impuestos internacionales con una publicación en donde proponían la aplicación del impuesto internacional sobre las transacciones de divisas (conocido como impuesto Tobin) (UI Haq 1996). Desde entonces, el debate sobre el tema fue cada vez más fuerte. Esto no resulta sorprendente, considerando que los impuestos no son una mera dimensión más entre tantas otras de la economía nacional.

I Impuestos: algo más que una dimensión -entre otras- de la economía nacional

A través de su doble función -generar recursos financieros y lograr efectos reguladores- los impuestos resultan un instrumento central para dar forma a procesos sociales. Junto con el monopolio de la fuerza, constituyen la segunda columna de la estatalidad moderna.

De acuerdo con el modelo económico dominante, los impuestos son, ante todo, una “externalidad negativa”. Desde esta perspectiva, los puntos centrales de la política fiscal neoliberal son: la reducción de impuestos, sobre todo para empresarios y quienes se encuentren en situación próspera, el traslado de la carga impositiva hacia los impuestos masivos y al consumo, una política estatal de austeridad siguiendo el ideal del “Estado magro” y la competencia internacional en el ámbito impositivo como medio de presión para imponer la doctrina de reducción impositiva.

El resultado es una permanente redistribución negativa del ingreso, una agudización de la polarización social, presión privatizadora sobre la infraestructura pública, pérdidas crecientes del margen de acción y de las capacidades de resolver problemas políticos por parte del Estado. En definitiva, la puesta en práctica de la ideología neoliberal en materia impositiva conduce a la desintegración social con consecuencias políticas impredecibles.

Es por ello que al hablar de política tributaria en general, y de los impuestos internacionales en particular, no se trata únicamente de dinero, sino de recuperar las posibilidades que tenga la política de configurar a las sociedades. Puesto que el alcance de los instrumentos del Estado nacional se reduce bajo las condiciones de la globalización, los impuestos internacionales disponen de un considerable potencial para la regulación de la globalización. Los impuestos internacionales son un importante comienzo hacia el desarrollo de alternativas frente al neoliberalismo y un componente imprescindible de un orden mundial post-neoliberal.

2 La irrupción de París

A partir del 1º de abril de 2006, se aplicará un impuesto a todos los pasajes aéreos cuyo producto se destinará a un fondo para el combate del SIDA, la malaria y la tuberculosis en países en desarrollo. Francia considera que, de esta forma, aporta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El gobierno chileno también se ha pronunciado a favor de impuestos de este tipo y ha impulsado el correspondiente procedimiento legislativo parlamentario para ello. Brasil tiene previsto incorporar este impuesto a los pasajes aéreos aún en el transcurso de 2006.

En una conferencia internacional sobre el tema “Fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo” realizada en París (28/2 – 01/3/2006) a la que invitó el Presidente de Francia, Jaques Chirac, otros nueve países anunciaron su incorporación al proyecto, entre ellos Noruega, Luxemburgo y Chipre¹.

3 El punto culminante de un proceso de diez años

La Conferencia de París representa el actual punto culminante del proceso que el PNUD había impulsado en 1996. Un periodo relativamente corto, considerando que la aplicación de impuestos internacionales es un fenómeno histórico completamente nuevo. Porque hasta allí, los impuestos sólo eran pensables dentro del marco de los Estados nacionales.

El impuesto a la transacción de divisas -fuertemente combatido, fundamentalmente por la comunidad financiera- domina hasta ahora el debate. En vistas de los problemas políticos de aceptación de la aplicación de un impuesto a las transacciones de divisas, en los últimos años se inició también un debate en torno a otros impuestos. Así por ejemplo, en 2002, el “Consejo Científico del Gobierno Federal para las Transformaciones Medioambientales Globales” (WBGU) realizó una investigación sobre la aplicación de impuestos a los pasajes aéreos y otros instrumentos de la política medioambiental (WBGU 2002).

El estudio más influyente hasta ahora ha sido el Informe Landau (Landau 2004), realizado por solicitud del presidente francés Jaques Chirac, que analiza todo un espectro de conceptos en torno a los impuestos internacionales. Constituye la base de un informe para la Asamblea General de las Naciones Unidas, presentado por el llamado “Grupo Lula” al que pertenecen Francia, Brasil, Chile y España².

En vista de ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2004 aprobó con los votos de 115 países una resolución por la cual se examinarían los impuestos internacionales como instrumento del financiamiento al desarrollo. En este

¹Además de Costa de Marfil, Jordania, Congo, Madagascar, Mauricio y Nicaragua.

²Entretanto el “Grupo Lula” se ha ampliado considerablemente y la República Federal de Alemania también pertenece al Grupo.

sentido, los problemas de financiamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs) se presentan cada vez más como un factor de presión en pro de nuevas fuentes de financiamiento adicionales. Porque, tal como lo demuestra un balance provisorio tras la aplicación de los Objetivos del Milenio durante cinco años, éstos no se alcanzarán con instrumentos convencionales de financiamiento al desarrollo (Sachs 2005).

Entretanto, también el FMI y el Banco Mundial se dedicaron al tema en su sesión del segundo trimestre de 2005. En un análisis interno, se evalúan los pro y contra de las diferentes propuestas (Banco Mundial/FMI 2005). Si bien no se plantean recomendaciones, se hace referencia a los problemas políticos que generaría la aceptación de los impuestos internacionales. De hecho, fundamentalmente los Estados Unidos rechazan con vehemencia los impuestos internacionales. En este contexto, Washington logró que se elimine el concepto “impuestos internacionales” de la declaración final de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

No obstante, la iniciativa francesa da lugar a una nueva dinámica. En este sentido, la estrategia de impulsar avances plurilaterales está dando buenos resultados, es decir, la conformación de una “Coalición de Voluntarios” para promover el proyecto, prácticamente a partir de sus mismos precursores y sin esperar un acuerdo universal. De este modo, en la conferencia de París se conformó un “Grupo Piloto para Aportes Solidarios en pos del Desarrollo” además del núcleo duro de quienes ya se habían pronunciado a favor de la introducción de un impuesto a los pasajes aéreos. 38 países forman parte del grupo (entre ellos Bélgica, Alemania, Gran Bretaña, India, México, Austria, España, Sudáfrica, Corea del Sur). Éste es un marco institucional que debe garantizar el avance del proceso. El grupo también está abierto a la participación de la sociedad civil.

En la próxima etapa se apunta una conferencia que continúe la del Gobierno de Brasil en el verano de 2006.

4 ¿Cuál es el componente internacional en los impuestos internacionales?

El impuesto francés a los pasajes aéreos se recaudará a través del fisco francés por la compra de cada pasaje realizada en territorio francés. De este modo se presenta ante una primera mirada como un impuesto nacional, completamente normal. Sin embargo, lo novedoso es que:

- se recauda paralelamente en otros países. Sólo por razones prácticas, la implementación entre Francia, Chile y Brasil se realiza en forma diferida. La primera característica de un impuesto internacional es, por lo tanto, la simultaneidad del mismo impuesto en, cuanto menos, dos países. En caso del impuesto a los pasajes aéreos se busca elevar la cantidad de participantes continuamente, lo ideal sería aplicarlo en todos los países.

- se asigna a objetivos internacionales; en este caso, se asigna a una sub-meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el combate del SIDA, la malaria y la tuberculosis.

La recaudación tiene lugar sobre la base de los Estados nacionales y la soberanía sobre el uso también queda en el ámbito de cada uno de ellos. Por lo tanto, los impuestos internacionales no requieren necesariamente una institución internacional. No obstante, también es posible pensar en otras configuraciones que vayan más lejos. Un ejemplo sería que la recaudación la realice una institución multilateral y también se decida multilateralmente acerca de la utilización de la recaudación fiscal. Ahora bien, un proceso de este tipo presupone un nivel por demás elevado de integración multilateral. Cabe destacar, sin embargo, que en la Unión Europea existen instancias de una integración tan avanzada como la que se sugiere.

5 El problema de legitimación de los impuestos internacionales

En el Estado nacional democrático, la legitimación de impuestos se garantiza a través del proceso de las democracias parlamentarias. En este aspecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece la norma válida hasta hoy: “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 controlar su empleo y de determinar su cuantía, estimación, recaudación y duración” (artículo 14). Un slogan resume el concepto: “No *taxation without representation*.”

Dado que hasta ahora no existe representación más allá del Estado nacional, es decir, no existe un parlamento internacional o global, ni un Estado mundial³, no existe una legitimación democrática en el sentido de una representatividad parlamentaria para los impuestos internacionales y, consecuentemente, tampoco hay una base desde el derecho público nacional o internacional. Esto es un hecho que hay que tomar con seriedad y con el que se debe confrontar toda propuesta que abogue por los impuestos internacionales. Porque si se otorgara absoluta vigencia al principio “No *taxation without representation*”, todo otro debate respecto al tema estaría de más.

En principio, es correcto que los impuestos internacionales no serían posibles sobre la base de legitimidad corriente en materia impositiva. Sucede, sin embargo, que tampoco la globalización estaba prevista en las teorías democráticas vigentes hasta ahora. Porque el Estado nacional territorial ha sido -y es hasta hoy- idéntico al espacio social de la democracia parlamentaria. Puesto que, con la globalización, el principio territorial se ha relativizado a través de la transnacionalización de la economía y de la comunicación, esto también tiene

³Ni se aborda la cuestión sobre si algo así sería deseable.

considerables consecuencias sobre el modo de funcionamiento de la democracia parlamentaria en general y sobre los impuestos en particular. A partir de ello, se plantea como primer paso una mirada sobre los efectos de la globalización en los impuestos de los Estados nacionales.

6 Globalización e impuestos

Los sistemas impositivos, que surgieron en los siglos XIX y XX fueron concebidos para la economía, comparativamente cerrada, del Estado nacional. El trabajo y el capital estaban vinculados al territorio en medidas aproximadamente iguales. La legislación impositiva nacional podía abarcar la base impositiva correspondiente sin mayores problemas. Con la globalización surgió una nueva situación. Su núcleo económico consiste en la paulatina desaparición de las fronteras nacionales en pos de los movimientos de capital, de bienes y servicios. En este sentido, ningún factor productivo ha sido tan móvil como el capital.

La digitalización y la comunicación satelital, por ejemplo, han logrado que hoy en día se coloquen 1,9 billones de dólares por día en el comercio de divisas (BIZ 2005). Surge entonces un espacio transnacional, similar al ciberespacio. Resulta cada vez más difícil controlar y regular estos procesos a través de medidas situadas en el nivel de los Estados nacionales.

7 Nuevas posibilidades para la evasión y defraudación impositiva

La globalización abre, entonces, nuevas posibilidades a los *global players* para exceptuarse del concepto de las obligaciones impositivas. Así es como se erosiona la base impositiva del Estado nacional, cuestión que funciona a través de diversos mecanismos:

- A través de la liberalización de los mercados financieros, los controles al tráfico de capital han recaído fuertemente sobre el Estado nacional. En igual medida, han aumentado las posibilidades de realizar transferencias financieras que responden a la evasión o defraudación tributaria.
- Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados nacionales también impulsa activamente la reducción de impuestos sobre las ganancias empresariales, la renta del capital y los grandes patrimonios. Los gobiernos creen que para absorber capital hacia la economía nacional propia, también se debe aumentar el atractivo como zona de radicación empresarial mediante la reducción de impuestos a los inversores. A partir de la competencia entre zonas de este tipo condicionada por la globalización, surge una carrera por la reducción impositiva que degenera cada vez más en un *dumping* impositivo legalmente regulado.
- Las empresas transnacionales disponen de la posibilidad de distribuir ganancias y pérdidas en aquellos lugares de radicación empresarial en donde existan las condiciones impositivas más

favorables.

- Además, mediante procedimientos como el *transfer pricing* pueden crear ganancias o pérdidas artificialmente. Esto funciona, por ejemplo, del siguiente modo: la casa central de una sociedad factura a una filial por servicios, patentes o productos intermedios “inflando” los precios o bajándolos artificialmente.
- Otros incentivos para la evasión y la defraudación impositiva surgen a partir de los centros bancarios *off-shore*, es decir, los paraísos fiscales (Giegold 2003).

Como resultado, las recaudaciones fiscales por impuestos a las empresas y al patrimonio se fracturan. Ésta es una de las razones principales de la crisis estructural de las finanzas estatales.

8 Nuevas posibilidades para la obtención de ganancias

Junto con los nuevos problemas impositivos del Estado nacional, la globalización ha abierto nuevas fuentes para las ganancias empresariales (Wahl 2005). Una parte de las nuevas formas de obtener ganancias es, naturalmente, pasible de la aplicación de impuestos en el marco nacional, tal como lo ha sido habitualmente. Pero otra parte considerable de las actividades rentables se escapa, por su carácter, del concepto de Estado nacional. Entre ellos se destacan:

- Los negocios especulativos y arbitrajes desarrollados a través de las corrientes financieras globales. Aprovechando las oscilaciones cambiarias, las diferencias en los intereses, las oscilaciones en las cotizaciones de acciones y otros valores, han surgido nuevos tipos de posibilidades para la obtención de ganancias. Incluso pequeñas diferencias en el tipo de cambio de un centésimo por ciento, se convierten en negocios millonarios al aplicarlo en la correspondiente masa financiera.
- El comercio electrónico a través de Internet con bienes y servicios virtuales. Internet posibilita la entrega de sonido, imágenes y texto sobre una base comercial. Los servicios que tiempo atrás estaban ligados a soportes materiales de datos (ej. CD, videocassettes) y de este modo se podían registrar con facilidad, se distribuyen cada vez más por Internet. Televisión, películas, videos a pedido, música, noticias, software y numerosos servicios de asesoría, incluido el diagnóstico médico a distancia, abren nuevas posibilidades de ganar dinero por vías transnacionales (OMC 1998).
- La externalización de costos ecológicos que recaen en el ámbito internacional, es decir, global, así como la contaminación atmosférica a través de emisiones. Aquí son básicamente los medios de transporte internacional (aviones, embarcaciones) los que arrojan ganancias a sus propietarios sin que el consumo medioambiental que implica su funcionamiento pueda trasladarse impositivamente a ningún país.

Entonces, si alguien es beneficiado de esta forma por la globalización, es lógico, en principio, que se apliquen impuestos globales a las ganancias así obtenidas y se trasladen al financiamiento del medio ambiente, del desarrollo y de otros bienes públicos globales. El informe Landau define, por ejemplo, la aplicación de impuestos internacionales a las NTC's⁴ como "contrapeso frente a las ventajas que les garantiza la globalización" (Landau 2004:16).

9 Legitimación de impuestos internacionales a través de la globalización

La erosión que provoca la globalización a la base impositiva de los Estados nacionales no es sólo un problema económico, sino que da en el centro de la democracia y de la estatalidad moderna. Una parte de la soberanía democrática se pierde, dado que se le quitan los recursos materiales para la estructuración de la comunidad al soberano. Si la crisis crónica de las finanzas públicas conduce al creciente menoscabo de la infraestructura social y material de la comunidad, entonces esto es también un menoscabo de las posibilidades que tenga la democracia para configurar las sociedades.

En sentido inverso, en este escenario los impuestos internacionales adquieren legitimidad democrática, porque devuelven al soberano de la democracia -las ciudadanas y los ciudadanos- una parte del margen de acción para configurar sus condiciones de vida. Si bien no es ésta una solución completa a los problemas de la democracia provocados por la globalización, al menos representa un momento de democratización. Si se apunta a que el argumento "*no taxation without representation*" no pierda su sustrato democrático, es decir, el poder constitutivo del soberano, debe tomar en cuenta las nuevas interrelaciones entre globalización e impuestos.

10 Los impuestos como instrumento de regulación

En este contexto cabe considerar además, como ventaja adicional, la función reguladora de los impuestos, ya que establecen incentivos que coadyuvan al logro de objetivos económicos o sociopolíticos. La formulación desde el punto de vista económico sería: las externalidades negativas pueden eliminarse o compensarse, es decir, se pueden crear externalidades positivas.

No obstante, al respecto es necesario tener en cuenta que un efecto regulador exitoso también puede conducir a un descenso de la recaudación fiscal y tendencialmente, incluso, podría llevar a su completa desaparición. Si no es esto lo que se desea, es decir, si surgieran nuevas externalidades negativas, habrá que buscar el balance deseado entre efecto regulador y recaudación fiscal. Incluso a través de impuestos internacionales

podrían lograrse efectos reguladores como los mencionados, por ejemplo, a través de un impuesto a las transacciones de divisas que absorba una sobreliquidez de los mercados nociva para la economía general, o mediante impuestos al tráfico aéreo que reduzcan el consumo de combustible de los aviones o las emisiones de contaminantes.

11 Afectación de impuestos como instancia de legitimidad

Last but not least, la afectación de los impuestos internacionales vinculada a objetivos que gozan de una alta aprobación moral, puede elevar su aceptación. Por esta razón, quienes abogan por los impuestos internacionales buscan afectar su recaudación, en primer término, al financiamiento de los Objetivos del Milenio (Naciones Unidas 2004).

La cuestión sobre la afectación de los impuestos no suele plantearse en el caso de los impuestos nacionales. Sucede que uno de los principios fundamentales de la política fiscal es justamente no afectar la recaudación impositiva a determinados fines. Sin embargo, entretanto son cada vez más las excepciones a esta regla, incluso en el caso de la recaudación impositiva nacional. Así por ejemplo, los ingresos obtenidos por la aplicación del impuesto ecológico alemán se destinan al financiamiento de gastos sociales. De modo similar, los aportes de los países de la UE para el financiamiento de las instituciones de la comunidad, se financian mediante un porcentaje del impuesto nacional al valor agregado. También el impuesto religioso (o asignación tributaria para fines religiosos) que recauda el Estado en Dinamarca, Alemania y Suiza contiene claramente la instancia de afectación.

12 Impuestos internacionales: las propuestas más relevantes

La propuesta más popular en materia de impuestos internacionales es la del Premio Nobel de Economía James Tobin para el impuesto sobre las transacciones de divisas. La idea básica se retrotrae hasta Keynes. El concepto y diversas variantes han sido elaborados hasta en sus aspectos más detallados. Producto de estudios recientes, el avance en aspectos jurídicos y técnicos ha sido tan notable, que el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF⁵) está prácticamente listo para implementar un impuesto en dos etapas (Spahn 2002), frente a una variante modificada del TOBIN (Jetin/Denys 2002). El resto es una cuestión de voluntad política.

Pese a la resistencia masiva, aumenta la cantidad de defensores del impuesto. Así por ejemplo, los parlamentos francés y canadiense se han pronunciado a favor del impuesto. En 2004, Bélgica ha sancionado una ley que recién entrará en vigor cuando otros países de la UE se sumen a la iniciativa. Entre

⁴ NTCs: Nuevas Tecnologías de la Comunicación

⁵N. de T.: El Impuesto a las Transacciones Financieras es también conocido por sus siglas en inglés CTT, correspondientes a Currency Transaction Tax.

los defensores se cuentan también el Premio Nobel Stiglitz, la Comisión Investigadora “Globalización” del Parlamento Alemán (Deutscher Bundestag 2002), George Soros, Jacques Chirac y el Canciller austriaco Schüssel. El ex-canciller alemán, Gerhard Schröder, también se expresó a favor del impuesto en el Foro Mundial de Economía de Davos, celebrado en enero de 2005. Ya en 2002, el Ministerio Federal de Cooperación Económica de Alemania (BMZ) había encargado un estudio cuya conclusión fue que una variante en dos etapas del impuesto Tobin no sólo era realizable, sino también recomendable desde el punto de vista de la política de desarrollo (Spahn 2002).

El éxito más reciente de los defensores de un Impuesto a las Transacciones Financieras es la resolución del Parlamento Austríaco del 27 de abril de 2006, en donde se exige al gobierno “en el marco de las instituciones europeas, examinar la viabilidad de un impuesto en el área del tráfico aéreo, del tráfico marítimo y fluvial, de los recursos naturales, etc., y aunar esfuerzos para avanzar en forma conjunta hacia su implementación –sin afectar las metas de Lisboa.”

Incluso cuando, entretanto, otros impuestos también figuran en la orden del día, no habría que renunciar bajo ningún punto de vista al ITF o confrontar impuestos en forma aislada. El ITF coloca sobre el tapete a la globalización dominada por el mercado financiero. Sin el control político sobre los mercados financieros, las alternativas al neoliberalismo serán cada vez más precarias.

Seguramente, el ITF no es el único instrumento para la regulación de los mercados financieros, pero su aplicación sentaría un precedente. Es también por este motivo que se lo combate tan duramente y de ningún modo por sus supuestas debilidades. Porque, en realidad, lo que surge bajo la apariencia de cuestionamientos técnicos desde el Deutsche Bank hasta el Banco Central Europeo, ni siquiera por una vez recoge en forma adecuada la bibliografía de los defensores del ITF (ECB 2003; crítico al respecto Wahl 2005a).

I3 Impuestos medioambientales

En el caso de los impuestos medioambientales, resulta especialmente clara la lógica de los impuestos internacionales:

- Muchos problemas medioambientales son *per se* de naturaleza internacional, es decir, global y no pueden abordarse sólo desde el espacio de los Estados nacionales. Es por ello que resulta evidente que también haya un mecanismo de financiamiento internacional.
- Desde el punto de vista económico, los daños medioambientales son externalidades negativas. Esto significa que originan costos de los cuales los responsables no se hacen cargo. A través de impuestos o contribuciones, se internalizan estos costos, en tanto sus responsables se ven obligados a financiarlos –al menos

parcialmente.

- Muchos bienes medioambientales son bienes públicos globales. Es por eso que también son públicos, es decir, se financian a través de impuestos.

I4 El impuesto sobre los pasajes aéreos

El impuesto francés sobre los pasajes recauda una tasa de un Euro para los vuelos nacionales de cada país y entre los países de la Unión Europea en clase económica. La cifra asciende a diez Euros en *business* y en primera clase. Para vuelos intercontinentales, las tasas varían entre cuatro y cuarenta Euros.

La tasa más elevada para *business* y primera clase no sólo se vincula con una racionalidad de política distributiva. Dado que el 60% de los ingresos de las compañías aéreas proviene de estas clases, la recaudación fiscal también es alta. En total, el gobierno francés espera recaudar hasta 200 millones de Euros.

No obstante, con estas tasas tan bajas el efecto regulador ecológico es prácticamente nulo. Incluso quienes optan por vuelos económicos pagan entre uno y cuatro Euros sin problemas, mientras que en *business* y primera clase nadie cambiaría el avión por otro medio de transporte, ni evitaría un viaje. Un aumento drástico de la tasa impositiva con el objetivo de reducir el volumen del tráfico es, políticamente, muy difícil. Al menos en los países industrializados, el impuesto a los pasajes aéreos es, en definitiva, un impuesto masivo. Si se mide en términos de las escalas necesarias para regular la globalización ya expuestas, no es apto. Sólo resulta aceptable desde el punto de vista de su función como primer impuesto internacional, como ingreso político al nuevo paradigma.

Para llevar a cabo la recaudación fiscal, Francia prevé establecer un fondo propio (*International Drug Purchase Facility –IDPF*). Aquí se demuestra que el diablo puede meter la cola en los menores detalles. Así, por ejemplo, Brasil ha dejado entrever que no desea destinar toda la recaudación de impuestos al IDPF, sino que una parte quedaría en el nivel nacional. Sabiendo que Brasil entretanto cuenta con una industria farmacológica propia, que, entre otras cosas, produce genéricos contra el SIDA, resulta claro que también se trata de impulsar esta rama en el propio país. Al respecto, desde el punto de vista de la política de desarrollo, es más que razonable no financiar a las multinacionales farmacéuticas del norte con los recursos destinados a la lucha contra las epidemias. A través de la recaudación fiscal se podrían atrapar dos pájaros de un tiro: lucha contra las epidemias y fortalecimiento de la competitividad de la producción farmacéutica en los países de desarrollo intermedio.

15 Impuestos a las emisiones y al CO₂

En vistas del reducido impacto regulador del impuesto a los pasajes aéreos, el WGBU (Consejo Científico del Gobierno Federal para las Transformaciones Ambientales Globales) aboga por un impuesto a las emisiones de los aviones (WGBU 2002) —desde el ruido hasta los gases. De esta forma surgiría un incentivo para construir motores con baja emisión de gases.

Una de las más antiguas y a su vez más populares propuestas para un impuesto ecológico internacional es el impuesto al CO₂. Esto coloca en primer plano al impacto regulador, es decir, la reducción de gases con efecto invernadero. Bajo la presión del cambio climático, el impuesto al CO₂ parecía tener buenas perspectivas de realización hasta mediados de los años 90. No obstante, con el protocolo de Kyoto, se impuso el concepto de los derechos de contaminación comerciables. Su función era bloquear un impuesto al CO₂. Tras la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto el 16 de febrero de 2005, se podría cambiar la situación. Porque, por una parte, se determina que las metas de reducción del protocolo, aun cuando se cumplieran, no resultarían en absoluto suficientes para evitar una catástrofe climática. Por otra parte, todavía no resulta claro cómo debe ser la estrategia de protección climática en los próximos años. Es posible que ésta sea la mejor oportunidad para ocupar ese hueco con el impuesto al CO₂.

Otro impuesto que goza de cierta popularidad es el que se aplicaría al kerosén. Se podría introducir en los vuelos internos y entre los países europeos sin ningún problema. Sin embargo, en el caso de los vuelos internacionales surgen problemas jurídicos, dado que la exención impositiva está consagrada en cientos de convenios bilaterales de tráfico aéreo.

Otras propuestas son los tributos sobre el uso de corredores aéreos, la tributación sobre viajes marítimos, sobre las emisiones y el transporte riesgoso de mercadería así como la aplicación de impuestos sobre el uso de estrechos o canales marítimos.

16 Impuestos con efecto económico regulador

Junto con el ITF, hay toda una serie de impuestos con efecto económico regulador en debate, como por ejemplo la aplicación de impuestos internacionales sobre los consorcios transnacionales. Un impuesto de este tipo tendría una gran base impositiva. Actualmente se recaudan 860 mil millones de dólares en impuestos a las NTCs (Landau, 2004: 93). Como producto de una recaudación general de sólo el 5%, se obtendrían por 43 mil millones de dólares. Técnicamente, sería sencillo aplicar este impuesto, porque ya existen impuestos a las NTCs y contendría una gran cuota de justicia distributiva (Cossart 2005). Entre los aspectos problemáticos se cuentan que una integración regional resulta difícil porque se asocia con desventajas competitivas para las empresas afectadas; los salarios pueden oscilar fuertemente según la coyuntura y la resistencia política frente a impuestos de este tipo en vistas

de la gran influencia de las NTCs y de su lobby en el ámbito político y mediático es muy fuerte.

17 Impuesto al secreto bancario y a los centros off-shore

Bajo el título “Transparencia bancaria como bien público” [*Banktransparenz als öffentliches Gut*], el informe Landau señala “El secreto bancario responde estrictamente a la definición de aquello que la teoría económica designa como externalidad negativa. El ejercicio de un derecho que un país considera legítimo, provoca daños colaterales a otros” (Landau 2004:96). Seguramente, si un gobierno tuviera el coraje de ser el pionero, la propuesta de un impuesto a las transacciones tendría alta aceptación en países en donde existe un fuerte secreto bancario.

Se debate toda una serie de alternativas innovadoras en torno a los impuestos internacionales, que, en general, aún están en el estadio de las ideas y de las estimaciones gruesas. Esto no dice nada en contra de esas ideas, más bien habría que seguir desarrollándolas y conversando al respecto. Entre las propuestas que se barajan, se cuentan los impuestos sobre el comercio de acciones y/o de préstamos o sobre las inversiones de cartera.

Las inversiones directas y el comercio electrónico representan otras posibilidades para la aplicación de impuestos.

Otros impuestos parecen algo exóticos, como los impuestos al espacio cósmico próximo a la Tierra por el uso de satélites o la imposición al espectro electromagnético. En realidad no se trata de otra cosa que del principio de la explotación del espacio público, tal como sucede en la práctica con cualquier parquímetro. Actualmente, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) en Ginebra ya está aplicando un impuesto para el registro de satélites y para la adjudicación de frecuencias radiales. Bastaría con elevar este impuesto y convertirlo en un impuesto anual.

18 Sobre el estado del debate en la República Federal de Alemania

El estado del debate en el Gobierno Federal es muy diverso. Mientras que en octubre, el depuesto gobierno rojo-verde⁶ de Schröder se expresaba a favor del impuesto a los pasajes a través de su ministro de Finanzas, Hans Eichel, en el Pacto de Coalición del nuevo gobierno de Angela Merkel, la referencia al respecto es bastante vaga: “En lo que hace a la introducción de instrumentos financieros innovadores para la promoción de un desarrollo sustentable global, seguiremos trabajando en forma activa y orientada a la obtención de resultados en el

⁶N. de T.: Rojo-verde por la coalición entre el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) y el partido Verde (Die Grünen)

nivel internacional, en especial en la Unión Europea, el G8 y en el marco del llamado grupo Lula (Acción contra el hambre y la pobreza)”.

Por otra parte, en la Conferencia de París realizada a fines de febrero de 2005, la ministra de Desarrollo, Heidemarie Wieczorek-Zeul anunció que se pronunciaría a favor del impuesto a los pasajes. Ante una carta de ATTAC dirigida a los diputados del parlamento alemán solicitando la introducción del impuesto, hasta ahora 100 parlamentarios han respondido positivamente, entre ellos 25 socialdemócratas (incluido Hans Eichel). Los Verdes y el Partido de Izquierda se cuentan entre quienes apoyan tanto el impuesto a los pasajes como también el Tobin. Por otra parte, el ministro de Economía Glos y el ministerio de Finanzas -éste último aclara “por lo pronto”- se han pronunciado en contra del impuesto. Por su parte, el sector aeronáutico se ha opuesto masivamente al proyecto con apoyo de la prensa amarilla.

19 Síntesis

Estructurados en la forma correspondiente, los impuestos internacionales permitirían -tal como sucede con los impuestos nacionales- lograr efectos reguladores económicos, ecológicos, etc. De esta forma, la política sería un instrumento con capacidad de aportar a la regulación del proceso de globalización. Representaría un paso hacia la democratización y constitución justa de la globalización. Al respecto, Chirac expresó en la Conferencia de París: “tal como se desarrolla hoy la globalización, no sólo no reduce la desigualdad sino que la profundiza cada vez más.”

Más allá de esto, mediante la segunda función básica de los impuestos, es decir, la generación de recursos financieros, se podría impulsar un considerable potencial constitutivo, en el sentido de las posibilidades de intervenir en las estructuras de la sociedad (Wahl 2005). En especial, los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se podrán financiar sin la intervención de instrumentos financieros no convencionales. El frente de defensores de los impuestos internacionales es cada vez más amplio. Con el impuesto a los pasajes aéreos, a través de Francia, Brasil, Chile y otros países se apuesta a ingresar en un nuevo paradigma.

Desde ya que existe una marcada resistencia política. Sucede que el proyecto se enfrenta a cierto espíritu de la época, que tiende a considerar a los impuestos en general como “externalidades negativas”. De esta forma, el debate en torno a los impuestos internacionales tiene una dimensión sociopolítica básica, en donde se trata de reemplazar una actitud contra los impuestos en sí mismos, indiferenciada y antiestatista, por un abordaje del tema esclarecido democráticamente.

Schopenhauer dijo una vez: una buena idea siempre se lleva a cabo en tres etapas. En la primera se la considera idiota. En la segunda se la combate, en la tercera se la implementa. En materia de impuestos internacionales nos encontramos hoy entre la segunda y la tercera fase.

Bibliografía

- Banco Mundial/FMI (2005): *Moving Forward: Financing Modalities Toward the MDGs (Modalidades Financieras hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio)*, Informe Preliminar para la Reunión del Comité de Desarrollo – 17 de abril del 2005, SecM2005-0125, Washington.
- BIZ, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Banco para la Compensación Internacional de Pagos) (2005): *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity*, abril de 2004, Basilea
- Cossart, Jaques (2004): *International Taxation: A Resource for Global Public Goods (Impuestos Internacionales: un Recurso para los Bienes Públicos Globales)*, presentación en power point realizada en un taller de WEED, Liberdade Brazil y Fundación Heinrich Böll, San Pablo 2004, inédito.
- Deutscher Bundestag (2002): *Informe Final de la Comisión Investigadora Globalisierung der Wirtschaft-Herausforderungen und Antworten (Globalización de la Economía Mundial- Desafíos y Respuestas)*. Impreso 14/9200. Berlín.
- European Central Bank (2004): *Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax (Opinión del Banco Central Europeo sobre la Ley Belga para la Tasa sobre las Transacciones Financieras)*. (CON/2004/34). Frankfurt del Meno.
- Giegold, Sven (2003): *Steueroasen trockenlegen (Secando oasis impositivos)*, Textos básicos de ATTAC, Hamburgo.
- Jetin, Bruno/Denys, Lieven (2005): *Ready for Implementation. Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU (Listos para la Implementación. Aspectos técnicos y legales de un Impuesto Sobre las Transacciones Financieras y su Implementación en la Unión Europea)*. Berlín.
- Landau, Jean Pierre (2004): *Les nouvelles contributions financières internationales (Las nuevas contribuciones financieras internacionales)*, Informe para el Presidente de la República, París.
- Naciones Unidas (2004): *Rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement (Informe del grupo Técnico sobre los mecanismos innovadores de financiamiento)*, Ginebra.
- Organización Mundial de Comercio (1998): *Electronic Commerce and the Role of the WTO (Comercio Electrónico y el Rol de la Organización Mundial de Comercio)*. Special Studies 2, Ginebra.
- Sachs, Jeffrey (2005): *Investing in Development. A practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals (Invirtiendo en Desarrollo. Un Plan Práctico para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio)*, Report to the UN Secretary General, Washington.
- Spahn, Paul Bernd (2002): *Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer (Hacia la Viabilidad de un Impuesto sobre las Transacciones de Divisas)*, Estudio encargado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ), Bonn y Frankfurt.
- Ul Haq, Mahbub/Kaul, INge/Grunbert, Isabelle (ed.) (1996): *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility (El impuesto Tobin: enfrentando la volatilidad financiera)*, Nueva York, Londres.
- Wahl, Peter (2005): *Internationale Steuern. Globalisierung regulieren – Entwicklung finanzieren (Impuestos Internacionales. Regulación de la globalización)*. Berlín.
- Wahl, Peter (2005^a): *Comment on the “Opinion of the European Central Bank” on the Belgian law (Comentario sobre la Opinión del Banco Central Europeo sobre la Ley Belga para el Impuesto sobre las Transacciones Financieras)*, fechada el 4 de noviembre de 2004 (CON/2004/34), preparada por Peter Wahl, *World Economy, Ecology and Development – WEED*, Berlín, para la Audiencia de la Comisión Especial sobre Globalización en la Cámara Belga de Representantes. Bruselas, 13 de julio de 2005. www2.weed-online.org/uploads/WEED_ECB_CTT.pdf
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Consejo Científico del Gobierno Federal para las Transformaciones Medioambientales Globales) (2002): *Entgelte für die Nutzung globales Gemeinschaftsgüter (Compensación por el uso de Bienes Globales Comunes)*, Informe especial, Berlín.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Impuestos Globales

Del Concepto a la Realidad

Sobre el Estado de Derecho en torno a los Impuestos Globales

*Peter Wahl

Colaborador de la Organización no Gubernamental WEED-
Economía Mundial, Ecología & Desarrollo.

El contenido presentado en "Análisis y Propuestas" representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet:
www.fesc.cl, en Publicaciones "Política Internacional"

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Nº 01 - Diciembre 2006



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl