

Impuestos para un nuevo contrato social

La pandemia ha dejado en evidencia los costos de la injusticia tributaria; ha llegado el momento de hacer lo correcto

Alex Cobham



FOTO CORTESÍA DE TLA RED DE JUSTICIA TRIBUTARIA

NO PODEMOS PERMITIRNOS replantear la política fiscal exclusivamente en el contexto de la pandemia. Las crisis climática y de biodiversidad también nos acechan y ambas son, en última instancia, crisis de justicia social.

Las respuestas inmediatas a la pandemia pusieron de manifiesto el enorme poder de los Estados para actuar en pos del bien común. Pero muchos Estados se mostraron indiferentes ante las brutales desigualdades observadas, tanto entre países como dentro de cada país. El cambio radical necesario para responder a estas crisis exige nada menos que la renovación del contrato social. Eso significa que el análisis y la política deben girar en torno a las “cuatro R de la tributación”, para poder reparar nuestro ordenamiento tributario roto y fortalecer la rendición de cuentas.

Con poder tributario

Evidentemente, una imposición eficaz genera *recaudación y redistribución*, y así garantiza que los Estados puedan entregar servicios públicos e infraestructura de calidad, al tiempo que reducen las desigualdades. Pero el impuesto también permite el *reajuste* de los precios tanto de los bienes públicos como de los “males” públicos (como los costos generales para la salud pública derivados

del consumo de tabaco). De esto dependerá cualquier respuesta al cambio climático que pretenda modificar la tarificación del carbono o de otras emisiones.

Pero lo más importante de todo es la cuarta R: la *representación*. El pago de impuestos es el elemento aglutinador en el contrato social. Cuando las personas pagan impuestos, tienen el poder de exigir a sus gobiernos que rindan cuentas por el dinero que gastan. Por ese motivo, la proporción de la recaudación tributaria que se destina al gasto público es una de las pocas variables que se asocia sistemáticamente con mejoras en la calidad y la integridad del gobierno, junto con la reducción de la corrupción.

Los impuestos no solo dotan a los Estados de los medios para la conquista progresiva de los derechos humanos sino que, además, fortalecen la motivación de aquellos para cumplir esa promesa, al afianzar así la eficacia de la representación política. Y en esa relación, la imposición directa —sobre la renta o las ganancias, en lugar del consumo— es la más importante.

Sin embargo, resulta paradójico que las personas y hogares de menor ingreso casi siempre soportan la mayor carga tributaria, medida como porcentaje del ingreso bruto, pero también quedan activamente desempoderados en el proceso.

Esto obedece a que la mayor parte de la carga tributaria de los hogares de bajo ingreso corresponde a impuestos indirectos. El consumo necesariamente representa una proporción mucho mayor de los ingresos de estos hogares de modo que los impuestos al consumo los castigan mucho más —de hecho, con efectos regresivos. Pero estos impuestos no generan conciencia de ciudadanía tributaria con el mismo vigor que los impuestos directos sobre la renta o el patrimonio personal. Como los impuestos al valor agregado y otros similares suelen ser menos evidentes, quienes los pagan son menos conscientes de ese hecho y es así como se desdibuja su papel a la hora de fortalecer la representación política y promover la rendición de cuentas y el contrato social.

Y, desde luego, en los hogares de bajo ingreso hay una proporción mucho mayor de personas que de por sí están menos representadas. Por ejemplo, es más probable que esos hogares estén a cargo de mujeres y que en ellos vivan personas con discapacidades, grupos etnolingüísticos asociados a una raza y marginados, así como personas LGBTIQ.

Un aspecto positivo de la pandemia es que se ha visto claramente el poder de los países para proteger la salud pública, aunque también han salido a la luz las profundas desigualdades entre los beneficiarios.

Estos mismos grupos también tienden a quedar desproporcionadamente excluidos de los sistemas formales de gobierno y, por ende, de los servicios públicos y las transferencias fiscales. Es decir, estas personas muy probablemente no son tomadas en cuenta por el sistema. Quedan excluidas sistemáticamente de los beneficios del gasto público, aun cuando contribuyen de manera desproporcionada mediante impuestos indirectos.

Cuando los sistemas tributarios no cumplen la cuarta R, de representación, este problema se exagera, y se profundizan las desigualdades políticas y económicas, lo que debilita el contrato social de los grupos ya marginados.

Obstáculos nacionales, fallas internacionales

A nivel nacional, los incentivos políticos están totalmente desalineados. Se prioriza la popularidad a corto plazo en favor del éxito electoral, lo que alienta la reducción de impuestos y la aplicación de impuestos indirectos menos evidentes que molestarán menos a los votantes. Pero para fortalecer el contrato social a mediano y largo plazo, se necesitan impuestos directos más evidentes que impulsen a las personas a exigir rendición de cuentas.

Un aspecto positivo de la pandemia es que se ha visto claramente el poder de los países para proteger la salud pública, aunque también han salido a la luz las profundas desigualdades entre los beneficiarios. La demanda ciudadana de seguridad social y servicios públicos verdaderamente universales confirma la necesidad de medidas tributarias a largo plazo. Y no cabe duda de quiénes deben hacer frente a las nuevas responsabilidades tributarias: durante la pandemia, han salido a la luz desigualdades extremas en la distribución de la riqueza.

No obstante, aun con el compromiso político nacional, la imposición directa se ve a menudo obstaculizada por las debilidades de las normas internacionales de tributación. Estas normas y las propuestas más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) todavía no exigen la tributación de empresas multinacionales en la jurisdicción donde realizan su actividad económica. Tampoco impiden la titularidad anónima de activos y flujos de ingresos, un aspecto central en todos los casos de fraude tributario, más ampliamente, en casi todos los casos de corrupción y en todos los flujos financieros ilegales.

Desde que se creó la Red de Justicia Tributaria (Tax Justice Network) en 2003, hemos trabajado en la aplicación mundial del “ABC de la transparencia tributaria”. La A corresponde a *automatic exchange of financial information*, es decir, el intercambio automático de información financiera, para asegurar que las autoridades tributarias locales tengan conocimiento de las cuentas bancarias de los contribuyentes en el exterior. La B corresponde a *beneficial ownership transparency*, o titularidad efectiva transparente, mediante registros públicos para empresas, fideicomisos, sociedades y otros vehículos legales, de modo que no puedan usarse para abusos ocultos. Y la C corresponde a *country-by-country reporting*, o informes país por país, una medida simple para garantizar la rendición de cuentas de las multinacionales si hay divergencia entre la jurisdicción de su actividad y la jurisdicción en la que declaran sus utilidades y pagan impuestos.

Ha habido grandes avances. Originalmente, estas tres ideas se descartaron por considerarlas impracticables y utópicas, pero tan solo diez años después el Grupo de los Ocho avaló la introducción de los acuerdos de intercambio automático y de los informes país por país; posteriormente, el Grupo de los Veinte adoptó las tres ideas en principio. Pero aun hoy la aplicación sigue siendo desigual, y los mecanismos de la OCDE para el intercambio internacional de información financiera y de informes país por país en manos privadas excluyen sistemáticamente a los países de bajo ingreso de los beneficios de la cooperación.

Desigualdades mundiales

Estas fallas internacionales generan una marcada desigualdad en la distribución mundial de las potestades tributarias. Concretamente, se niega a los países de bajo ingreso la potestad para gravar efectivamente el producto de la actividad económica y la riqueza obtenida en sus jurisdicciones, con consecuencias humanitarias directas.

The State of Tax Justice 2021, una publicación conjunta de la Alianza Mundial por la Justicia Tributaria, la Federación Internacional de Servicios Públicos y la Red de Justicia Tributaria, estima que las pérdidas combinadas de ingresos públicos mundiales a raíz del abuso tributario internacional de personas con activos no declarados en otros países y de empresas multinacionales superan los USD 483.000 millones al año, una cifra que alcanza para vacunar tres veces a todo el planeta.

En términos absolutos, las mayores pérdidas corresponden a países miembros de la OCDE —organismo rector de normas tributarias— muchos de ellos, antiguos poderes imperialistas. Pero, por amplio margen, las mayores pérdidas relativas como porcentaje de la recaudación tributaria o de los presupuestos de salud pública, corresponden a los países de bajo ingreso, muchos de ellos, antiguas colonias. Como consecuencia directa de estas pérdidas, se pierden servicios públicos y, a su vez, se pierde desarrollo humano, lo que incluye miles de muertes innecesarias.

Al mismo tiempo, algunos de los países más ricos —Estados miembros de la OCDE y sus territorios dependientes— son responsables de gran parte de las pérdidas tributarias que sufren los otros Estados. Para cumplir con las cuatro R es preciso confrontar las desigualdades subyacentes.

Imaginemos un diagrama de Venn con cuatro círculos. Uno contiene los países que se hicieron ricos gracias a la conquista imperialista. Un segundo círculo contiene a los países con la mayor responsabilidad histórica por la crisis climática. Un tercer círculo contiene a los países que más se beneficiaron de la distribución injusta de las potestades internacionales de tributación. Y un cuarto círculo incluye países que han acumulado vacunas de COVID-19 y los derechos de propiedad intelectual para producirlas.

No es necesario imaginar que los cuatro círculos se superponen perfectamente para comprender dos cosas. En primer lugar, los países dentro de la mayoría de los círculos parecen tomar las mismas decisiones, una y otra vez: priorizar sus propias necesidades inmediatas, por encima de todas las demás. Y segundo, es poco probable que podamos hacer grandes avances sin cambiar la dinámica fundamental en la que se sustenta la imagen.

Replanteo de la política fiscal

A la sombra de la pandemia, es posible que, por primera vez en décadas, haya espacio político para cambios significativos en la política tributaria que permitan combatir la desigualdad.

Existe un consenso notable, quizá sin precedentes, entre grupos que incluyen desde activistas por la justicia tributaria hasta el Consejo Mundial Futuro sobre la Nueva Agenda de Política Fiscal y Monetaria del Foro Económico Mundial en cuanto a la necesidad de tomar medidas que graven la riqueza, como las que adoptó Argentina, y las ganancias extraordinarias de empresas como Amazon, que se beneficiaron de enormes ingresos a raíz de las medidas de confinamiento de la pandemia.

En el orden mundial, el panel de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras (FACTI) recomendó una serie de medidas en su informe final.

Estas incluyen un convenio tributario de las Naciones Unidas para garantizar coherencia en materia de transparencia y crear un organismo intergubernamental inclusivo a escala mundial para fijar normas tributarias, una medida que apoya desde hace mucho el Grupo de los 77. El panel FACTI también adoptó nuestra propuesta de un Centro de Supervisión de Potestades Tributarias que genere información y análisis coherentes sobre el abuso tributario sufrido o facilitado por cada país. Un paso importante en el proceso de rendición de cuentas sería que los países que causan más perjuicios mundiales permitan que se vean los daños que infligen; de ese modo, se restablecería su propio contrato social con el mundo.

Las autoridades responsables de la política económica deben combinar nuevas políticas tributarias progresivas con medidas de transparencia nacionales e internacionales. Esto fortalecerá las cuatro R de la tributación y, lo que es fundamental, hará posible una renovación significativa del contrato social dentro de los países en todos los niveles del ingreso per cápita. Sin estas medidas, es posible que no veamos las respuestas necesarias a la pandemia ni a la crisis climática, ni la disminución de las desigualdades innecesarias que laceran nuestro mundo. **FD**

ALEX COBHAM es Director Ejecutivo la Red de Justicia Tributaria.

