

12 Fundamentos para una política impositiva solidaria

“The only effective design for diminishing income inequality inherent in capitalism is the progressive income tax.” John K. Galbraith

Simplificación del sistema fiscal

Los neoliberales y otros de parecido pensamiento han clamado hasta el agotamiento en las décadas pasadas por una “simplificación del sistema impositivo”. En sí, siempre y cuando esta petición sea honrada y sincera, sólo puede ser apoyada. Sin embargo, no puedo descubrir casi en ninguna parte semejante honradez en ellos. Más bien les importa únicamente reemplazar los impuestos estructurados progresivamente por los así denominados impuestos *flat tax* (alícuota plana o tasa única) llegando incluso hasta la degresión tributaria (disminución de la tasa contributiva a favor de los estratos altos y más altos de la población). Pero esto seguramente no puede ser entendido como “simplificación”. En mi opinión, el sistema impositivo no sólo debe ser simple, transparente y eficiente, sino, en primer lugar, socialmente justo.

Las reformas tributarias realizadas a partir de 1980, se efectuaron casi siempre bajo la etiqueta propagandística de la “simplificación”, “eficiencia” y “justicia”. En realidad, significaron redistribución de la carga tributaria hacia abajo, o sea, en detrimento de las clases más bajas (Steinmo 1993: 156 ff.). En Europa, durante la etapa anterior al neoliberalismo, la política fiscal, al menos en parte, había estado orientada a la equiparación social poniendo el énfasis tanto en la consolidación del Estado de bienestar como en la reconstrucción económica de los países castigados por la guerra. Pero en lugar de dirigir los sistemas hacia una mayor progresión, tal como habría deseado la mayoría de la opinión pública (ver *ibíd.* Cuadro 6.1. sobre encuestas en los Estados Unidos, también otras en Inglaterra y Suecia de parecido tenor), en la fase siguiente se realizó lo contrario.

A raíz de la polarización social creciente en prácticamente todos los países, hoy llegamos a la conclusión no sólo de que el sistema impositivo debe ser simplificado de manera radical, sino que también debe ser reformado de forma radicalmente más justa. A esto naturalmente se oponen con todas sus fuerzas políticos neoliberales, populistas de derecha y demagogos, que sólo representan los intereses de las clases ricas.

Un punto de importancia fundamental en relación a una simplificación del sistema impositivo es la cuestión de las deducciones, excepciones y casos especiales. Con referencia a esto, en la mayoría de los países se ha extendido una maraña de disposiciones legales que el ciudadano común ya no puede descifrar y que le impide comparar su propia carga tributaria real con la de personas más acaudaladas. De todas maneras, soy de la opinión de que cada estado nacional debería disponer de su propia libertad de movimiento al establecer excepciones en materia tributaria y regulaciones especiales (por ejemplo, en relación a la propiedad de la

vivienda, asignaciones por hijos o para evitar el así llamado castigo al matrimonio; en relación a esto, ver: Murphy et al 2002: 166-169). No todos los países tienen las mismas condiciones económicas, sociales, religiosas y culturales. Pero debería regir como principio, que tales disposiciones especiales deberían estar restringidas a un mínimo absolutamente necesario que no perjudique el objetivo último de la simplificación y, sobre todo, que impida el aprovechamiento impropio de escapatorias fiscales en el sistema (que posibilita a millonarios y multimillonarios en muchos países pagar considerablemente menos y, en casos extremos, hasta no pagar absolutamente ningún impuesto) hasta lograr erradicarlas del mundo.

Como puede releerse en el NZZ Folio (2.2008: 48-52) con toda la claridad deseable, los beneficiarios de altos ingresos (en Suiza) “en el papel resultan más gravados que las personas de sueldos pequeños, pero pueden minimizar los impuestos gracias a muchas deducciones (...) Así resultan liberados gastos profesionales, erogaciones extraordinarias para los niños, donaciones, descuentos sociales, reparaciones en vivienda propia, ahorros voluntarios para la vejez, pero esto favorece mucho más a los ricos y a la clase media que a los más pobres, a quienes se quiso aliviar originariamente. Un estudio del Consejo Federal (del gobierno en Berna, RR) confirmó en el año 2005 este hecho y otros estudios en Europa demostraron que las innumerables deducciones disminuyen la carga progresiva a los ricos y hasta la anulan.”

En estrecha relación con los requisitos de simplificación se encuentra también la cuestión de la competencia impositiva entre los respectivos estados federados (por ejemplo, en Alemania y Austria), los federales (Estados Unidos, México, Brasil), departamentos, provincias o cantones. Además, en algunos países los municipios pueden y deben imponer tributos. En principio considero esta dispersión de las tareas de recaudación fiscal en diferentes niveles como provechosa, porque contrarresta una excesiva centralización y, dentro de determinados límites que ya describiré, mantendrá la competencia impositiva despierta, siempre y cuando ésta sirva a la eficiencia pública.

La competencia impositiva se ha convertido hoy en día en un factor de poder, que la clase política dirigente sabe manipular con mucha habilidad. “Una auténtica industria de evasión fiscal se ocupa de que las abundantes posibilidades para el fraude y la evasión fiscales puedan ser aprovechadas plenamente por los dueños de fortunas móviles, los dueños del capital y, finalmente, pero no en último lugar, por el número creciente de corporaciones transnacionales.” (Krätke en: Widerspruch 2010: 25) Legiones de asesores impositivos y revisores de cuentas, encabezados por los cuatro grandes del área (Price Waterhouse Coopers, Deloitte Touche Tomatsu, KPMG y Ernst&Young) perciben en conjunto por este negocio alrededor de 60 mil millones de dólares al año. Están presentes en 139 países y, por supuesto, en todos los paraísos fiscales. “Estos profesionales de la industria de la evasión fiscal calientan la competencia impositiva de las naciones con todas sus fuerzas.” (op.cit.)

Para una simplificación y una transparencia multiplicada contribuye el principio extendido en los países escandinavos, donde las prestaciones sociales básicas se financian desde el Estado central por medio de los ingresos fiscales. Esto le simplifica al contribuyente no sólo un claro panorama sobre su liquidación salarial, también le permite un salario neto “limpio”, que no se reduce todo el tiempo a causa de incontables deducciones sociales.

Implícitamente se plantea la cuestión de la simplificación también en relación a los impuestos indirectos. La mayoría de los países latinoamericanos recurre a ellos masivamente, porque sus instituciones fiscales, en general, son poco eficientes y la corrupción en la recaudación de impuestos a los ingresos y a los capitales es un mal muy extendido. El peso de estos gravámenes directos está en los países de la OECD entre el 12 y cerca del 30% del PBI (Bach et al 2001: 40), en América Latina más bien se ubica en el borde más bajo. La porción más grande de los impuestos directos recae sobre los hogares privados, los impuestos directos del sector empresarial ascienden, en relación al PBI, a sólo entre 1,5 a alrededor de 4%.

Desde comienzos de la década de 1980 y debido al dictado neoliberal, se ha verificado una sostenida disminución de los impuestos a las empresas. La alícuota promedio para las ganancias empresariales fue reduciéndose paulatinamente a alrededor del 30%; aún más en los países en desarrollo más pobres, que deben enfrentar inermes y desorientados las presiones que ejercen en este sentido las multinacionales, el FMI, la OECD y la OMC. A eso deben agregarse todavía acuerdos especiales, posibilidades de amortización y todo tipo de trucos y fraudes de sobre y subfacturación para transferencias de bienes, capitales y servicios, o sea, todas las múltiples posibilidades de abuso que ofrecen tanto el *transfer pricing* como los derechos de patentes y licencias dentro de la misma corporación o el mismo banco. Por esto solo, los países en desarrollo sufren muchas más pérdidas de lo que debería llegarles (teóricamente) a través de la ayuda para el desarrollo (Gurtner en: Widerspruch 2010: 41-51; Rey 2006: 104-110).

La simplificación se impone por cierto también en el hecho de diferenciar entre evasión impositiva y fraude al fisco, distinción que todavía se practica en Suiza. Esta diferenciación carece en absoluto de sentido, porque ambas categorías manifiestan ya desde lo lingüístico un carácter premeditado e intencionado, o sea, activo. Ambas implican delitos contra la comunidad y deben recibir el castigo correspondiente.

Por el contrario, debe hacerse una distinción –y esto para todos los países– entre infracciones leves y graves. Pueden ocurrir pequeños errores, que sobre todo son atribuibles al olvido, pero deberían ser sancionados con multas. Si en cambio entraran en juego montos más grandes, el caso respectivo debería ser investigado judicialmente. Dado que la justicia ordinaria está sobrecargada en todo el mundo, debería reflexionarse sobre la conveniencia de crear, a tales efectos, tribunales especiales en materia impositiva. Estos deberían investigar, entre otras cosas, si los casos responden a pequeñas infracciones atribuibles al olvido o si entran en la categoría de auténticos delitos contra el fisco. En este último caso, deberían establecerse límites proporcionales relativamente exactos (por ejemplo, en relación a la suma total de impuestos vencidos o al patrimonio total del infractor) (comparar con NZZaS, 1.3.2009). De esta manera no se impone una diferenciación entre evasión y fraude, sino entre pequeños descuidos en las contribuciones e importantes fraudes impositivos; estos últimos deberían ser castigados con fuertes sanciones económicas y, en casos especiales, con penas de prisión.

En este sentido, debería reformularse también el secreto bancario en Suiza y en todos los paraísos fiscales y plazas financieras *offshore*. No se trata, como desde el lado interesado siempre injustamente se afirma, de que “en el futuro el Estado pueda meter sus narices en todas partes”, o sea, de que la función de contralor del Estado sea llevada al extremo. Más

bien se persigue una transparencia multiplicada en el desarrollo de todo tipo de negocios y condiciones igualmente justas para todos los contribuyentes. Los defensores del secreto bancario evidentemente no quieren admitir que con sus argumentos extravagantes están asestando un golpe en la cara de aquellos conciudadanos que no ocultan nada ante sus autoridades fiscales.

Sin progresión tributaria no hay justicia

El paso decisivo para la producción de relaciones de riqueza justas, en mi opinión –apoyada en la de expertos tan reconocidos como Neumark–, no debe ser en primer lugar la limitación de los salarios excesivamente altos, sino que debe darse por un impuesto a los ingresos que les ahorre aportes tributarios a los estratos poblacionales más bajos, sea benévolo con las clases baja y media y, por consiguiente, grave con más fuerza a las clases privilegiadas. Esto sólo puede alcanzarse mediante una estricta progresión.

Algunos autores esgrimen el argumento de que una política impositiva pensada en favor de la redistribución también desanima los esfuerzos laborales y puede así reducir el bienestar general (ver Murphy et al 2002: 136). En nuestro modelo, que ubica la alícuota impositiva máxima a aplicar a partir de montos equivalentes a 30 hasta 40 salarios mínimos permitiendo una cierta libertad en el diseño de la curva de progresión (capítulo 14), estos reparos, sin embargo, en gran medida pierden peso. Porque la cantidad de aquellas personas, que ganan más que ese múltiplo, en primer lugar, es pequeña y, en segundo lugar, muy pocos de ellos todavía “trabajan”. Más allá del límite mencionado, casi nadie obtiene sus ingresos a través de esfuerzos productivos, sino mediante inversiones especulativas – es decir, un “valor agregado” al que no se llega por ninguna contraprestación y que, por lo tanto, debe ser minimizado de todos modos.

La idea fundamental que subyace bajo el principio de la progresión impositiva, según las explicaciones de un renombrado experto en derecho tributario (Matteotti, NZZ, 29.3.2008), es –tal como ya fuera mencionado aquí- la capacidad de rendimiento de cada contribuyente. Se “mide de acuerdo a la totalidad de los medios de los que una persona dispone para satisfacer sus necesidades personales”. También de acuerdo con esta concepción, el impuesto a los ingresos tiene que ocupar un papel central. Y en coincidencia con la teoría del acceso al patrimonio neto, sería necesaria una completa consideración de todos los ingresos, donde, junto a los ingresos de dinero, deberían tenerse en cuenta también valores reales de todo tipo.

La tributación de acuerdo a la capacidad de rendimiento económico, en la convicción de este autor, prohíbe liberaciones impositivas o deducciones, porque crearían privilegios indebidos. Alude aquí a la práctica de los ricos extendida en todo el mundo, que hace posible deducir todo lo imaginable e inimaginable de su declaración impositiva. Semejantes privilegios “llevan a que los contribuyentes no privilegiados, por su carga tributaria adicional, no puedan desarrollarse económicamente en la medida en que ello sería posible dentro de una auténtica competencia impositiva.” (op.cit.) Esto parece ser especialmente válido a nivel empresarial, pero se ajusta igualmente a las personas físicas.

En qué medida el Estado debe ejercer una activa política de redistribución mediante alícuotas progresivas depende entretanto, según Mattiotti, de la realidad social y económica, que puede

modificarse. Observamos actualmente que la realidad social sufre un rápido empeoramiento de las condiciones de vida para porciones crecientes de la población en la mayoría de los países de la OECD, pero de manera especialmente dramática entre los hambrientos de los países en desarrollo, cuya masa aumentó en los últimos años de alrededor de 800 millones a más de mil millones de seres humanos, mientras que a los ricos y sus empresas les va brillantemente bien casi sin excepción.

El sistema tributario de muchos países que formalmente adhieren al principio de la progresión impositiva, en realidad, no es progresivo o lo es sólo en apariencia. Para los ricos y multimillonarios existe en la práctica hasta una *flat tax*, ya que la curva de progresión se aplana muy pronto se aplane y toma un curso horizontal. Las clases de ingresos altos y muy altos evaden así una carga tributaria más fuerte, que es la que se correspondería con el principio de la capacidad de rendimiento. A pesar de que este está incluido en algunas Constituciones nacionales (por ejemplo, en el art. 127 de la Constitución federal suiza), es ignorado vergonzosamente en la realidad. El beneficio de este abuso es para los ricos y muy ricos, el perjuicio –una carga fiscal en proporción a su estándar de vida mucho mayor– debe ser asumido por la clase media y la de ingresos más bajos.

En relación a esta injusticia, muchos autores recomiendan una progresión tributaria sustancial. Murphy y Nagel (2002: 140f.) sugieren además que esta progresión debería ir acoplada a una imposición negativa para las clases de ingresos más bajos (*a substantial demogrant*). Están a favor de la existencia de una red de contención social sin que se deba llegar al extremo de una “distribución de la pobreza”. El sistema impositivo actualmente vigente en los Estados Unidos, subrayan estos autores, por sus masivas deducciones a favor de los acaudalados y otros motivos, sería “moralmente perverso”. Además, bajo la consigna “it’s your money, not the government’s” estaría básicamente mal orientado, porque todos los ciudadanos –con el fin de evitar la pobreza extrema, la delincuencia, etc.– tienen obligaciones para con la comunidad.

La idea de los impuestos negativos, denominada “*demogrant*” por los autores mencionados, es sensata para los *working poor* y para personas que por razones de edad ya no consiguen trabajo. Opinan que esta forma de “ayuda social” seguramente sería menos humillante que la tradicional. Se evitarían los “casos de asistencia social”. En todo caso esta regulación no debería conducir a que personas en edad económicamente activa se dejen inducir a la vagancia y comodidad por “regalos”, o sea, a transitar el camino del mínimo esfuerzo (op.cit.: 182f.). Berman (2002:47) cree por su parte que con la miseria en el erario público, desatada sobre todo por el neoliberalismo con sus campañas siempre recurrentes en favor de una baja impositiva, “sólo una muy alta imposición a los ricos podría revertir esta tendencia” (a la creciente polarización social).

Steinmo (1993: 61, 116) recuerda que David Lloyd George, un liberal, en su carácter de Secretario de Finanzas británico no dudó en introducir un “*excess profits duty*” del 50% en 1914 para financiar los gastos de la Primera Guerra Mundial y elevarlo en 1918, siendo Primer Ministro, hasta el 80%. El mismo impuesto fue nuevamente introducido en 1940 (otra vez en tiempos de guerra), primero a 60%, llegando más tarde al 100%. La progresión en el impuesto a los ingresos alcanzó de esta manera casi un 90%. En mi opinión, estaría

absolutamente justificado en la “guerra” actual contra la pobreza obligar a los ricos de todo el mundo (tanto empresas como individuos) a realizar grandes contribuciones fiscales.

Bajo la política *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, la alícuota máxima para el impuesto a los ingresos se elevó a casi el 80%. Mientras en los Estados Unidos e Inglaterra los sectores de más altos ingresos eran gravados antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial por momentos con el 90 y hasta casi el 100%, en Suecia esta tasa jamás alcanzó más del 80%. La decisión del gobierno Thatcher de introducir un impuesto individual de alrededor de 200 libras por adulto, desató más protestas que una alícuota máxima del 98%, que todavía estaba vigente a comienzos de la década de 1970. Y aquellos desórdenes llevaron incluso a la renuncia de la Dama de Hierro al año siguiente (Wagschal 2005: 38f.).

Al hacerse público que la corporación aseguradora AIG –la empresa más grande del mundo en el sector– amenazada por la bancarrota y rescatada por el gobierno norteamericano con una inyección financiera por un monto de 173 mil millones de dólares, había pagado a sus ejecutivos 165 millones en concepto de bonificaciones, la Cámara de Representantes dispuso urgentemente un impuesto especial del 90% sobre estos pagos (Bloomberg, 20.3.2009). John Nadler de Kitco citó el 25.6.2009 al ex CEO de IBM, Louis Gerstner, que había expresado que sobre ganancias a corto plazo (sin duda se refería a utilidades especulativas) debería cobrarse un impuesto del 80% “para contrarrestar la codicia de Wall Street”.

Imponer altas alícuotas a los ricos, tal como sucede en Suecia y Dinamarca, puede seguramente justificarse mejor ética, social y políticamente que la práctica del *bail out*, que sobre todo en los Estados Unidos, pero también en otros países, se aplica continuamente. Mientras que con altos impuestos a los grandes ingresos, fortunas y herencias no se ocasiona en la práctica ningún tipo de daño, las acciones de rescate para salvar a bancos y corporaciones, que fueron precipitadas a la quiebra por manejos irresponsables y a veces hasta criminales, son lisa y llanamente insostenibles.

Fundaciones, donaciones y otros trucos para evadir impuestos

Corporaciones, multimillonarios, los más grandes capitanes de la industria y también millonarios comunes abren, como ya hemos visto, fundaciones en todo el mundo. En los Estados Unidos fluyen cada año hasta 40 mil millones de dólares hacia estas instituciones (NZZaS, 13.5.2007). En la pequeña Suiza existen 12.000 fundaciones (NZZ, 13.4.2010 y 22.7.2011), cuyo sentido y meta debe ser claro para cualquier persona medianamente inteligente: en la mayoría de los casos –si bien no en todos– se trata de privar de dinero al fisco.

Donar dinero para fines benéficos y culturales es en sí una prueba de nobles convicciones. Justamente en los dos países mencionados y también en algunos otros del Hemisferio Norte, se dona generosamente en general o en el caso de catástrofes naturales en el Tercer Mundo para morigerar la suerte de los afectados, al menos transitoriamente. También para la ayuda en pos del desarrollo –cuyo sentido e intención tal como están concebidos hasta el presente yo, en principio, refuto (Rey 2006: 237-244)–, sobre todo los países escandinavos y algunos del centro de Europa sacan dinero del bolsillo con diligencia.

Sin embargo, “donaciones” que, en primer lugar, van dirigidas a acumular en las fundaciones sus propios dineros, obtenidos por medios y métodos no siempre correctos, entran en otra categoría. Daría lo mismo que se los hiciera desaparecer en paraísos fiscales. Simplemente deben ser escondidos, porque sus poseedores (legítimos o ilegítimos) son de la opinión de que ningún país del mundo debería tener derechos tributarios sobre ellos, aun cuando las alícuotas para fortunas e ingresos altos sean –desde un punto de vista ético– insosteniblemente bajas en la mayoría de los países.

Sloterdijk, que ataca con vehemencia a los países modernos por sus prerrogativas globalmente reconocidas a cobrar impuestos, pide ahora “la conversión de los ciudadanos de mistificados súbditos tributarios a patrocinadores conscientes de la comunidad” (Welt am Sonntag, 12.7.2009). El autor nos quiere arrastrar a un “experimento mental” de su autoría (sugerido algo antes, para otra oportunidad) en el que “desaparecería toda forma de imposición obligada y todo el sistema pasaría a ser uno de donaciones civiles (...) Yo hasta llegaría a afirmar, que recién podrían existir ciudadanos auténticos, cuando se eliminen todos los impuestos obligatorios y se reemplacen por donaciones para la comunidad.”

Intelectuales, que se ocupan de los aspectos éticos de esta cuestión, argumentan de manera muy diferente. Uno de ellos (Ulrich 1997: 422) considera reprobables las generosas obras de caridad “*post festum*, es decir, después de superada exitosamente la batalla competitiva”, o sea, después del triunfo del afán de ganancia capitalista a costa de las fuerzas laborales o de los clientes. Otro (Wallerstein 2002: 84) observa que justamente esta codicia, que quiere ser perdonada mediante actividades filantrópicas, es “una mentalidad emocional muy destructiva que nuestro sistema actual alienta y aún enaltece al recompensarla”.

En este punto, debemos preguntarnos si una sociedad que enarbola otros valores (por ejemplo, la solidaridad), sería menos libre si la codicia se refrenara de alguna manera (por ejemplo, por limitación de ingresos o progresión impositiva radical siguiendo el modelo escandinavo). Algunos afirman que la filantropía crearía un contrapeso frente a la codicia. Pero actividad caritativa no significa eliminar del mundo esta tendencia nefasta inherente al sistema capitalista – ni siquiera la reduce. Podría ser incluso factible, supone Wallerstein, que semejantes acciones filantrópicas provengan de la conciencia culposa de los ambiciosos.

En el mismo capítulo de la simplificación del sistema impositivo se ubica el ya mencionado privilegio de los impuestos „concertados“, que prolifera sobre todo en la democrática suiza. La república alpina lo concede con sus 26 sistemas impositivos –uno para cada cantón y semicantón– y con su „competencia fiscal“ entre ellos (altamente dudosa en su forma actual) a algunos miles de multimillonarios extranjeros (NZZ, 10.9.2010; Gurtner en: Attac 2006: 113-117). Cabezas de corporaciones como el archimillonario sueco Ingvar Kamprad, dueño del imperio de muebles baratos Ikea, deportistas especialmente exitosos y altamente remunerados y hasta determinados músicos del rock aprovechan este privilegio. Las oficinas fiscales respectivas les presentan facturas impositivas por sumas comparativamente irrisorias, concediendo a los privilegiados ventajas enormes frente a la masa de ciudadanos comunes y honestos. De esta forma, el Estado suizo regala a cada uno de ellos un obsequio impositivo por un valor multimillonario, mientras que el país de origen de estos mega-acaudalados quizá salga con las manos vacías.

En relación a esto, es igualmente reprochable la práctica usual existente desde hace mucho en el cantón de Zug y en otros, de cobrar alícuotas especialmente bajas por el impuesto a los capitales y una liberación absoluta del impuesto a las ganancias para holdings, „sociedades domiciliarias“ (elegante expresión para designar empresas que sólo tienen allí un buzón y pueden, a pesar de eso, pagar allí sus impuestos), y determinadas „sociedades mixtas“. Esta norma que la OECD critica duramente con razón (Gurtner en: Attac 2006: 114, 127, 135) y que daña en medida creciente la imagen de Suiza. Porque nadie va a poder cuestionar, que esta práctica no es otra cosa que un fraude gigantesco contra los intereses de las comunidades de todo el resto de las naciones perjudicadas.